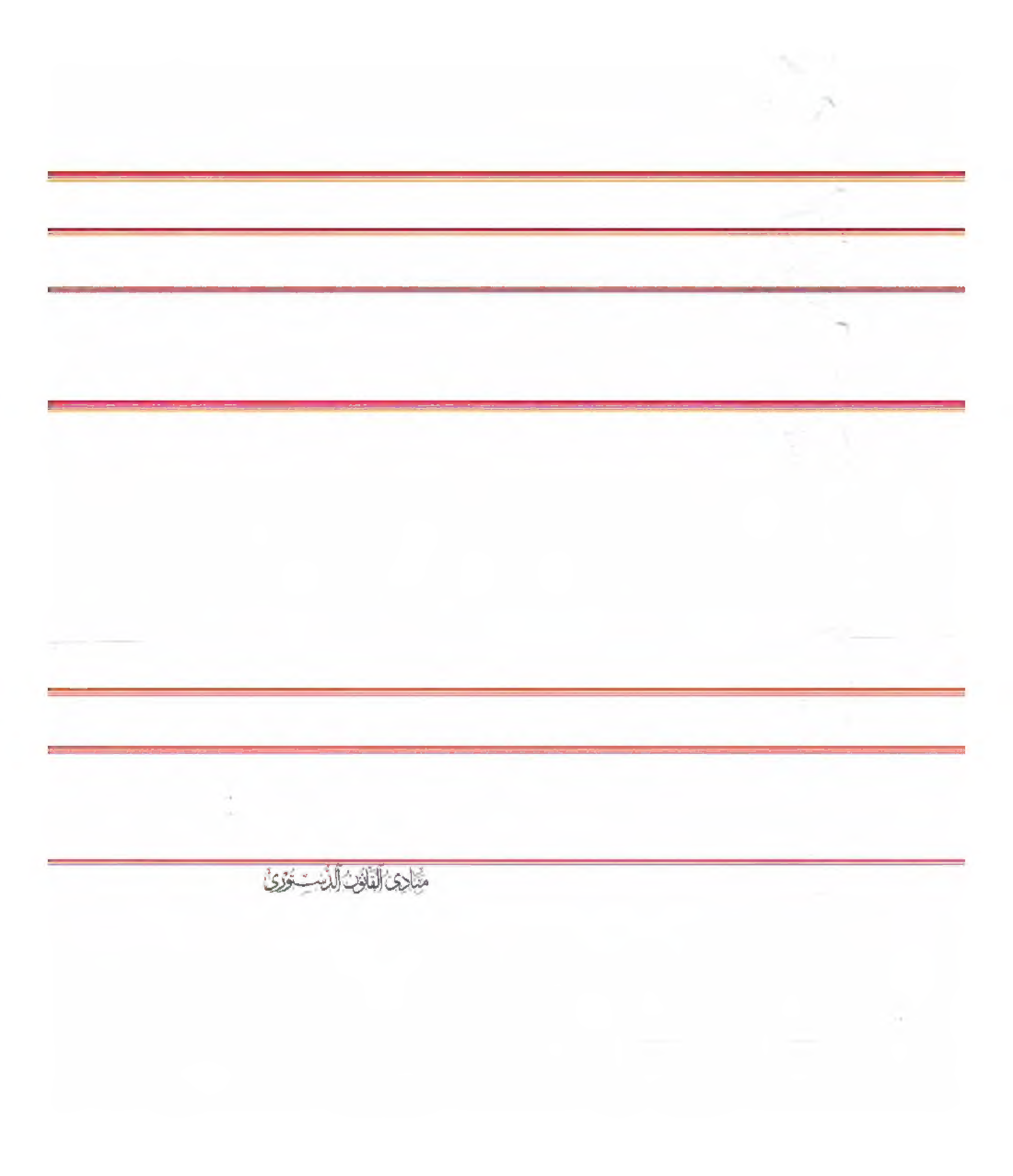


مبادئ القانون الدستوري

مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق

الأستاذ الدكتور
حميد حنون خالد



بغداد ٢٠١٢

الطبعة الأولى ٢٠١٣

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق ببغداد ١٩٧٩ لسنة ٢٠١١



مكتبة السنهوري - بغداد - شارع المتنبي - عمارة الكاهجي - ط١
هاتف: ٠٧٩٠١٨٢٦٤٣٩ - ٠٧٨٠١٩٤٤١٦١ - ٤١٦٠٧٢٧

safaa75200933@hotmail.com
alsanhury_library@yahoo.com

تمهيد

أولاً: نشأة القاعدة القانونية وتعريفها

يـرى علماء الاجتمـاع ان الإنسـان اجتماعي بطبعـه، حيث تحيط بـه عناصر الطبيعة المختلفة كالأرض وما على سـطحها من ماء وزرع وحيوانات إلخ ويسـعى الإنسان جاهدا للاسـتفادة من هذه العناصر بقصد إشـباع حاجاته المتعددة والمتجددة ولاسيما في المأكل والمشرب والملبس فضلا عن حاجته إلى الأمن والاستقرار. ومن أجل ذلك يسعى إلى التعاون والتضامن مع غيره من أبناء جنسه، مما يعني إن الإنسان يعيش في مجتمع ولذلك يتحتم عليه إقامة روابط وعلاقات مع أفراد الجماعة الآخرين.

ومـن البديهـي ان التعامل بين الأفراد يـؤدي غالبا إلى تضارب في المصالـح ومن ثم ظهور نزاعات بينهم إذ قـد يغلب بعضا منهم مصلحته على مصالح الآخرين، وفي هذه الحال يجب تسوية تلك النزاعات في حال قيامها، ولكن ماهي الطريقة الأمثل للتغلب على تلك الخلافات؟

لابـد ان نذكـر ابتداءا ان الفـرد اقتنع ومنذ قديـم الزمان ومن خلال الواقع ان حل المشاكلات بين الأفراد لايتم عن طريق القوة والعنف، إذ ان اللجوء لتلك الطريقة يؤدي إلى الفوضى وضياع الحقوق، ونتيجة لذلك لجأ الأفراد إلى الاتفاق فيما بينهم على اتباع بعض قواعد السلوك حتى يتضح

لكل فرد حدود ما له وما عليه ازاء الآخرين، وتتمثل في هذا الاتفاق البذرة الأولى لما نطلق عليه اصطلاحا القاعدة القانونية.

ان غايــة القاعدة القانونيــة تتمثل بتنظيم روابط الأفراد في المجتمع، وذلك من خلال فرض قواعد سلوك تحدد حقوق وواجبات الأفراد وتأسيسا علــى ما تقدم نســتطيع تعريف القاعــدة القانونية، انها قاعدة ســلوك عامة مجــردة، تحكم علاقات الأفراد فــي المجتمع على وجه ملزم، ويتضح من هذا التعريف ان للقاعدة القانونية خصــائص ثلاث تتمثل بالآتي:

١ ـ **قاعدة سلوك اجتماعي:** ان القانون لا يولد ولا يعيش الا في ظل مجتمع، ويتجه لتنظيــم العلاقات والروابط بين الأفراد، فالقاعدة القانونية هي التي ترســم حدود ســلوك الفرد مع الآخرين، وعليه ان يتصرف في نطــاق هذه الحدود، فقواعد قانون الايجار هي التي تحدد العلاقة بين المؤجر والمستأجر ويجب ان يتصرف الطرفان وفقا لما ترسمه لهم تلك القواعد، وهذا ما ينطبق على القواعد القانونية الاخرى.

٢ ـ **قاعدة عامة مجردة:** ان القاعدة القانونية تخاطب الأفراد كافة دون تمييــز، فهي لا تخاطب فردا بذاته أو مجموعة من الأفراد المعنيين بذواتهم. ونتيجة لذلك يجب ان يوجه الخطاب وفقا لأسس موضوعية ومجــردة، ويتحقق ذلك إذا مــا اتجه القانون إلى كل ممن تتوافر فيه شــروط انطباقــه من مواطني الدولــة كافة. فقانــون الخدمة المدنية العراقــي (مثلا) موجــه إلى المواطنين العراقييــن كافة الذين تتوفر فيهم شــروط التوظــف دون تمييز بين فرد واخــر. ويحقق عنصر العمومية في القاعدة القانونية المساواة بين الأفراد ويبعد القانون عن ان يكون اداة للتحكم أو للتعسف[١].

١- د.حمدي عبد الرحمن، مبادئ القانون، المكتب المصري الحديث، القاهرة، ١٩٧٤، ص٤٠.

وهذا مبدأ دستوري تحرص معظم الدساتير على النص عليه ومنها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ حيث نصت المادة الرابعة عشرة منه على ان (العراقيين متساوون أمام القانون....).

٣- **قاعدة ملزمة**: ان ضمان تطبيق القاعدة القانونية يستلزم ان تقترن بجزاء، إذ ليس من المقبول ان يتبع المشرع مع الأفراد أسلوب ابداء النصح، أو مجرد اقتراح الحلول، لأنه في هذه الحال يتجنب الهدف الذي توخاه، وهو الحفاظ على الاستقرار والأمن.

إلا ان وجوب الجزاء وتدخل السلطات العامة لإجبار الأفراد على طاعة القانون لا يعني ان احترام القانون لا يتحقق الا بإستخدام هذه الوسائل فعلا، فالوضع المثالي هو انصياع الأفراد لحكم القاعدة القانونية من تلقاء انفسهم وبمحض قناعتهم وان يظل الاجبار والجزاء حالة استثنائية تمثل حالة مرضية عارضة. وعليه يمكن تعريف الجزاء انه الأثر الزاجر المحسوس الذي تلحقه سلطات الدولة بالفرد نتيجة لمخالفته أحكام القانون. فهو أثر زاجر بمعنى انه يتخذ صورة عقاب يلحق من خالف القانون، وهو أثر محسوس لأنه قد يلحق المخالف في شخصه (كالسجن) أو في ماله (كالغرامة أو التعويض).

ثانياً: فروع القانون

يقسم الفقه التقليدي القانون على قسمين هما: القانون العام والقانون الخاص. والمعيار في هذا التقسيم هو مدى وجود الدولة كطرف في التعامل باعتبارها صاحبة السيادة والسلطان. وعليه فالقانون العام هو الذي يختص بتنظيم العلاقات التي تكون الدولة طرفا فيها كونها صاحبة الأمر والنهي.

أمـا القانون الخاص فيختص بتنظيم العلاقات التي تنشـأ بين الأفراد بعضهم مع بعض، أو بينهم وبين الدولة كونها شـخصا عاديا من أشخاص القانون الخاص متجردة عن السيادة وعن سلطة الأمر والنهي.

ويدخـل ضمـن نطـاق القانـون العام كل مـن القانون الدسـتوري، الإداري، الدولي، الجنائي والمالي.

أمـا القانون الخـاص فيضـم القانون المدنـي، التجـاري، والدولي الخاص. وبما ان موضوع دراسـتنا هو القانون الدسـتوري فسنتطرق إلى تعريفه، نشأته، وتطوره التأريخي ووفق الآتي:

أ- تعريف القانون الدستوري[1]

اختلـف الفقـه الدسـتوري في إيجـاد تعريـف جامع مانـع للقانون الدستوري وذلك وفقا للمدلول أو المعيار الذي اعتمده كل منهم، فأصحاب المدلول اللغوي يعرفونه ب (مجموعة القواعد التي يقوم عليها بناء الدولة وتكوينهـا). ويلاحظ على هذا التعريف انه واسـع حيث يمتد إلى مجالات عديدة قد تدخل في نطاق اختصاص قوانين أخرى.

اما اصحاب المدلول التأريخي فيعرفونه ب (مجموعة القواعد القانونية التي تحدد السلطات العامة وحقوق الأفراد في ظل نظام ديمقراطي نيابي وان القانون الدستوري ماهو الا ميزة من مزايا الديمقراطية). ويؤخذ على التعريف السابق انه يحصر نطاق استخدام مصطلح القانون الدستوري على الدول ذات

١- أنظر د.ثروت بدوي، القانون الدسـتوري وتطور الأنظمة الدسـتورية في مصر، دار النهضة العربيـة، القاهـرة، ١٩٧١، ص١٣ ومـا بعدهـا. د.رمزي الشـاعر، النظرية العامـة للقانون الدستوري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ص٣٠ وما بعدها.

النظام النيابي حسب، في حين يلاحظ ان كل دولة لابد وان يكون لديها دستور بصرف النظر عن شكلها، ودون ان يحصر ذلك في نظام سياسي معين.

اما اصحاب المدلول الشكلي فيذهبون إلى تعريف القانون الدستوري بأنه (مجموعة القواعد الأساسية التي تتضمنها الوثيقة القانونية التي يطلق عليها الدستور). واستنادا إلى هذا المفهوم يكون القانون الدستوري هو القواعد القانونية المطبقة فعلا في زمن وبلد معينين والمدونة في وثيقة رسمية تسمى (الدستور). وتأسيسا على ما تقدم تكون دراسة القانون الدستوري محصورة في شرح نصوص وضعية مدونة في وثيقة رسمية وتفسيرها. ويعاب على هذا التعريف أيضا انه يجعل القضايا الدستورية محصورة في الوثيقة الدستورية في حين يلاحظ ان هناك قوانين تعالج مسائل ذات طبيعة دستورية وان لم تكون ضمن الوثيقة. ومثالها القوانين التي تنظم المجالس النيابية في كثير من دول العالم ومنها العراق وفقا لدساتيره المختلفة وأحيانا نجد بعض الدساتير تتضمن مسائل غير دستورية من أجل احاطتها بشيئ من الثبات والاستقرار، مثال ذلك النص الذي تضمنه الدستور الفرنسي لسنة ١٨٤٨ المتعلق بإلغاء عقوبة الإعدام في الجرائم السياسية، وكذلك ما تضمنه التعديل الثامن عشر للدستور الأمريكي في سنة ١٩١٩ القاضي بتحريم الخمور ومنع الاتجار فيها وتداولها، وكذلك ما تضمنه دستور سويسرا لسنة ١٩٩٨ بخصوص حماية الحيوان (م٨٠).

فضلا عما تقدم ان الأخذ بالمعيار الشكلي يحتم وجود وثيقة دستورية مكتوبة وهذا يتنافى والأخذ بالدساتير العرفية، وهو ما تأخذ به بعض الدول كبريطانيا، حيث ان دستورها عرفي وليس مكتوبا، وكذلك ان الاعتماد على ما ورد في الوثيقة الدستورية حسب قد يؤدي إلى اغفال الدور الكبير والمؤثر الذي تقوم به الاحزاب السياسية في مختلف الدول. وان لم يشار

إليها في كثير من الدساتير، فمثلا ان للأحزاب السياسية دور فعال ومؤثر في الولايات المتحدة الأمريكية وان لم ينص الدستور الأمريكي على ذلك.

وأخيرا هناك التعريف الذي يستند على المدلول أو المعيار الموضوعي، والذي يرى اصحابه ان تحديد قواعد القانون الدستوري يقوم على اساس المضمون أو الجوهر أو الموضوع، وبالتالي يكون القانون الدستوري شاملا لكل المسائل ذات الطبيعة الدستورية، أو هي في موضوعها وجوهرها دستورية بصرف النظر عما إذا كانت هذه المسائل مدونة في الوثيقة الدستورية أو تقررت احكامها في قوانين عادية أو بمقتضى العرف الدستوري. فالعبرة بالمضمون والجوهر لا بالشكل أو الاطار الخارجي الذي يتضمنها(١).

ويتجه الرأي الغالب في الفقه إلى تبني المعيار الموضوعي في تعريف القانون الدستوري وذلك لإتسامه بالعمومية، لأنه لا يربط تعريف القانون الدستوري بدستور دولة معينة ولا يقتصر على ظروفها الخاصة. فضلا عن ذلك يؤيد القول بوجود قواعد تنظم المؤسسات السياسية في جميع الدول دون استثناء وبصرف النظر عن نوع النظام السياسي، مما يعني ان لكل دولة دستور ينظم العلاقة بين السلطات القائمة فيها(٢). وعليه يمكن تعريف القانون الدستوري وفقا للمعيار الموضوعي انه مجموعة القواعد القانونية التي تبين شكل الدولة والحكومة وتنظم السلطات فيها من حيث التكوين والاختصاص وتحديد العلاقة بينها، بالإضافة إلى تقرير ما للفرد من حقوق وما عليه من واجبات.

١- د. ثروت بدوي، القانون الدستوري، المصدر السابق، ص٢٧.
٢- د.رمزي الشاعر، المصدر السابق، ص٤٨.

ب- تطور القانون الدستوري

ذكرنا ان قيام الجماعة السياسية المنظمة يفترض وجود قانون اعلى يحدد اختصاصات كل منها والقواعد التي تنظم العلاقة بينها. وان كل جماعة مهما صغر حجمها لابد وان تسترشد بقواعد لتنظيم علاقاتها، وهذا ما يلاحظ وجوده في أصغر خلية في المجتمع الا وهي الاسرة، لذلك من باب اولى ان يكون للجماعة السياسية قانون اعلى يبين القواعد التي تحكم العلاقة بين افرادها. والقواعد المنظمة للجماعة كانت معروفة للمجتمعات الانسانية منذ ظهورها، الا انها لم تكن بالشكل الذي اصبحت عليه بعد التطور الذي لحق تلك المجتمعات. ومصطلح القانون الدستوري بالمفهوم الحديث له لم يكن معروفا حتى أوائل القرن التاسع عشر، الا انه عرف بعد ذلك في ايطاليا من خلال تدريس مادة القانون الدستوري.

اما في فرنسا فإن تدريس تلك المادة بدأ في سنة ١٨٣٤ على يد وزير التعليم العالي آن ذاك السيد (جيزو) وذلك في حكومة الملك (لويس فيليب)، ودرست مادة القانون الدستوري من قبل استاذ ايطالي الأصل هو الأستاذ (روسي)، الا ان تدريسها توقف سنة ١٨٥٢ عند قيام امبراطورية (لويس نابليون) وادمجت مع مادة القانون الإداري.

الا ان مصطلح القانون الدستوري عاد إلى الظهور في فرنسا سنة ١٨٧٥، وتقرر بوصفه مادة في الدراسات العليا في كلية الحقوق سنة ١٨٧٩، ثم في قسم الليسانس سنة ١٨٨٩ واستمر تدريسها حتى الوقت الحاضر.

اما في الوطن العربي فيلاحظ ان مصطلح القانون الدستوري لم يعرف الا في نهاية الربع الأول من القرن العشرين تقريبا، حيث كانت

معظم اقطاره تخضع للسيطرة العثمانية وكان يطلق على الدستور في الدولة العثمانيــة مصطلح (القانون الأساســي) وهذا ماكان مســتعملا في مصر أيضا حيث كان يســتخدم المصطلح الســابق أو عبــارة (القانون النظامي) أو نظام الســلطات العمومية وحتى صدور دستور ١٩٢٣. اما في العراق فقد اســتخدمت عبارة القانون الأساسـي عند تشــريع دستور ١٩٢٥ وظل هذا الوصف قائما حتى ســقوط القانون الأساسي في عام ١٩٥٨ وصدور دستور مؤقت في نفس العام[١].

١- د.ثــروت بــدوي، القانون الدســتوري، المصدر الســابق، ص٨، د.رمزي الشــاعر، المصدر السابق، ص٢٨، د.اسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، بغداد، ١٩٦٠، ص ٦ وما بعدها



الباب الأول

نظرية الدولة

سنتناول دراسة هذا الباب بثلاثة فصول حيث يخصص الفصل الأول لأصل الدولة والثاني لأركانها ووسائل اسناد السلطة والأخير لأنواع الدول، وفق الآتي:



الفصل الأول

أصل الدولة

اختلف الكتاب في أساس نشأة الدولة ولم يتفقوا على نظرية واحدة لتفسير قيامها وذلك للتباين في ثقافاتهم وميولهم السياسية والاجتماعية، ومع ذلك يمكن ان ترد هذه النظريات إلى اصول وأسس عامة دينية، فسفية، اجتماعية وتأريخية. سنقوم بدراستها وفق الآتي.



المبحث الأول
النظرية التيوقراطية

تقسم هذه النظرية على قسمين، هما: نظرية الحق الإلهي المباشر ونظرية الحق الإلهي غير المباشر.

المطلب الأول
نظرية الحق الإلهي المباشر

يرى أصحاب هذه النظرية أن الدولة من خلق الله، فهو خالق كل شيء بما في ذلك الدولة، وهو الذي يصطفي الحكام مباشرة للقيام بمهام الحكم، وبما أن الله هو الذي يختار الحكام ويمدهم بروح من عنده فيتوجب على الأفراد عدم مخالفتهم وأن الحكام وفقاً لذلك غير مسئولين عن أعمالهم أمام شعوبهم، وإنما هم مسئولون أمام الله الذي اختارهم لهذه المهمة.

إن هذه النظرية كانت سائدة لدى بعض الشعوب في العصور القديمة نظراً لما كان للدين من أثر عميق في النفوس مما أدى إلى استغلال الحكام لهذه النظرية بل راح بعضهم يسبغ على نفسه صفة الربوبية، وهذا ما فعله الفراعنة حكام مصر سابقاً(١).

١- كان الفرعون في مصر يلقب (حورس) وهو لقب الإله المعبود في عهد الأسرتين الأولى والثانية، أو يلقب (رع) وهو لقب الإله المعبود في عهد الأسرة الرابعة الفرعونية. انظر د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٦، ص٢٠

ويلاحظ ان هذه النظرية لاقت استحسان بعض الحكام في القرنين السابع عشر والثامن عشر، وعدوها اساسا لحكمهم حيث ذهب الملك (لويس الرابع عشر) احد ملوك فرنسا إلى القول (ان سلطة الملوك مستمدة من تفويض الخالق، والله مصدرها وليس الشعب، وهم أي الملوك مسئولون أمام الله وحده عن كيفية استخدامها) كما اكد ذلك لويس الخامس عشر عندما سطر في مقدمة قانون اصدره في عام ١٧٧٠ (اننا لم نتلق التاج الا من الله فسلطة عمل القوانين هي من اختصاصنا وحدنا لا يشاركنا في ذلك أحد ولا نخضع في عملنا لأحد)[١].

المطلب الثاني
نظرية الحق الإلهي غير المباشر أو (العناية الالهية)

ان هذه النظرية لا تختلف في جوهرها عن النظرية التي سبقتها حيث يرى اصحابها ان اساس السلطة هو الله، ولكن بدلا من القول ان اختيار الحكام يكون من الإله مباشرة يقولون ان الله هو الذي يختار الحكام ولكن بطريقة غير مباشرة وذلك من خلال تدخل العناية الإلهية بترتيب الحوادث وتوجيهها مع ارادات الأفراد نحو اختيار شخص معين أو اسرة معينة للقيام بمهام الحكم، فالأفراد وان قاموا بمهمة اختيار الحكام الا ان هذا الاختيار لم يكن بمحض ارادتهم وانما بناءا على توجيه من الله.

تقدير النظرية التيوقراطية: ان النظرية التيوقراطية وبقسميها منتقدة لأنها غير صالحة ولا تقوى على الصمود والبقاء في عصر العلم والنور، لأنها تقوم على الغيبيات وتحط من قدر الإنسان وقدراته، وتؤدي إلى

١- د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٢، ص٨٤

استبداد الحكام واستخفافهم بالمحكومين على اساس انهم مسئولون أمام الله وغير مسئولين أمام شعوبهم، لإعتقادهم انهم فوق البشر. ومثال على ما تقدم قول امبراطور المانيا (غليوم الثاني) الذي كان يؤمن بالنظرية الدينية حيث قال في إحدى خطبه (انه يستمد سلطته من الله، وانه مختار من الله، ولـذا فليس عليه ان يحفل بالرأي العام وبمشيئة البرلمان)(١). لذا نرى ان هذه النظرية وجدت قديما لتبرير استبداد الحكام واستحواذهم على السلطة ومعارضتهم لأية مسألة من قبل الشعب، ومن الخطأ ان يصف بعض الكتاب هذه النظرية بالدينية لأنه (لايجوز ان يوصف مذهب من المذاهب، أو حركة من الحركات الاجتماعية أو السياسية بأنها مذاهب أو حركات دينية لمجرد كون اصحاب تلك المذاهب أو الحركات ينسبونها إلى الدين أو يطبعونها بطابع ديني، فهناك خرافات من صنع العقل البشري تنسب إلى الدين، ولايجوز من أجل ذلك ان توصف تلك الخرافات بأنها دينية)(٢).

١- المصدر نفسه، ص٨٦.

٢- د.عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، المصدر السابق، ص٢٤.

المبحث الثاني
نظرية العقد الاجتماعي

ترجع هذه النظرية اسس نشأة الدولة إلى ارادة الأفراد، حيث ان الأفراد هم الذين اجتمعوا وقرروا إقامة مجتمع سياسي يخضع لإرادة عليا، وهذا يعني انهم اتفقوا على انشاء دولة، فالدولة وجدت نتيجة عقد ابرمته الجماعة.

ومع ان هذه النظرية تنسب إلى الفيلسوف الفرنسي (روسو) الا ان هناك الكثير من الفقهاء والمفكرين الذين تناولوا هذه النظرية بالدراسة. اما سبب نسبتها إلى (روسو) فيعود إلى انه عرضها بوضوح وعبر عن اراءه واراء من سبقوه بأسلوب ثوري في كتابه الشهير (العقد الاجتماعي)(1).

وسبق (هوبز ولوك) (روسو) في تناول فكرة العقد الاجتماعي، ومع اتفاقهم حول عد العقد اساسا لقيام الدولة الا انهم تباينوا في تصوير حال الإنسان قبل قيام العقد، واطراف العقد ثم النتائج التي ترتبت على ذلك.

وسندرس بإيجاز رؤية كل واحد منهم للعقد الاجتماعي وذلك وفق الاتي:

١- د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، المصدر السابق، ص٨٩.

المطلب الأول
رؤية هوبز

أولا: حال الأفراد قبل قيام العقد: يرى (هوبز) ان حال الأفراد قبل قيام العقد ونشوء الدولة كانت تتسم بعدم الاستقرار والفوضى وكانت الغلبة للأقوياء والذل والهوان للضعفاء. ونتيجة لذلك اتسمت الحياة بالشقاء والبؤس وافتقر الأفراد للأمن والحرية. وبما ان ذلك يتعارض مع ما ينشده الإنسان من البحث عن الاستقرار والامن لذلك فكر الأفراد في ايجاد وسيلة تنقلهم من حالة الفوضى إلى حالة الاستقرار، واهتدوا إلى فكرة اختيار شخص من بينهم يكون حاكما لهم ويتولى مهمة التوفيق بين مصالح الأفراد المختلفة فضلا عن حمايتهم من أي اعتداء قد يتعرضون اليه والعمل على تحسين احوالهم واسعادهم.

ثانيا: أطراف العقد: يرى (هوبز) ان الاتفاق تم بين افراد الجماعة اما الفرد الذي اختاروه حاكما لهم فلم يكن طرفا في العقد.

ثالثا: النتائج: ان (هوبز) يرى ان الأفراد تنازلوا عن جميع حقوقهم إلى الحاكم الذي يختاروه ويجوز للحاكم ان يتصرف بتلك الحقوق دون قيد أو شرط. وبما ان الحاكم ليس طرفا في العقد فسلطته تكون مطلقة ولا يعد مسئولا أمام الأفراد، وانما على الأفراد الطاعة والخضوع للحاكم. اما تبرير ذلك فيعود إلى قول (هوبز) ان وضع الأفراد حتى مع استبداد الحاكم افضل في جميع الأحوال من وضعهم السابق قبل قيام العقد ونشوء الدولة.

ويتضح مما تقدم ان (هوبز) من أنصار الحكم المطلق، وكان من انصار الملكية في انكلترا ومن المؤيدين لتقوية سلطة الملوك.

المطلب الثاني
رؤية (لوك)

أولا: حـــال الأفراد قبل قيام العقد: يرى (لوك) ان الافـراد قبل قيام العقد كانوا يعيشــون حالة طبيعية متمتعين بكامل حقوقهم، وذلك في ظل مبادئ القانون الطبيعي، ولكن بالنظر لتعدد المصالح وتعارضها وغموض أحكام القانون الطبيعي، عدم وجود القاضي المنصف الذي يفصل في المنازعات التـي تقوم بين الأفراد مما ادى إلى ان يقرر الأفراد الانتقال إلى حياة تقوم على اســاس التعــاون بينهم وذلك من خلال تعاقدهــم واتفاقهم على اختيار شخص من بينهم يتولى مهمة ضمان حياة افضل لهم من الأولى.

ثانيا: أطــراف العقد: ان للعقد طرفيــن وفقا لرؤية (لــوك) وهما الأفراد والحاكم.

ثالثـــا: النتائج: يرى (لوك) ان الأفراد لم يتنازلــوا عن كل حقوقهم وانما تنازلــوا عن جزء منها حســب، ومن ثــم لايجوز للحاكــم ان يمس الجزء المتبقــي الــذي لم يتنازل عنه الأفراد فصلا عــن ذلك ان الحاكم طرف في العقد، وهذا يعني ان للأفراد عزله إذا ما اخل بشروط العقد واختيار شخص اخر يتولى مهمة الحكم أو العودة إلى حالتهم الطبيعية قبل قيام العقد.

ويلاحــظ ان لــوك لم يكن مــن أنصار الحكم المطلــق كما هو الحال بالنسبة لـ(هوبز) وانما كان من انصار الحكم المقيد، ولذلك دافع عن ثورة ســنة ١٦٨٨ التي وقعت في انكلترا علـى أسـاس ان الملك (جيمس الثاني) اخل بشروط العقد ومن حق الشعب ان يعزله.

المطلب الثالث
رؤية (روسو)

أولاً: تصوير حال الانســان قبل قيام العقد: يرى (روسو) ان الإنسان قبل قيام العقد كان يتمتع بحرية كاملة واسـتقلال تـام، الا انه مع ذلك اتفق مع الآخريـن على إقامة نظام اجتماعي يحقق العدالة والمســاواة بين الأفراد. ولكن لماذا تخلى الإنسان عن حاله الأولى؟ يجيب (روسو) عن ذلك بقوله، ان تعـدد مصالح الأفـراد وتعارضها وظهور ميول شـريرة لدى بعضهم ولدتهـا الرغبة في التملك والنزعة إلى السـيطرة، لذلك تعاقد الأفراد على إقامة مجتمع سياســي جديد يخضع لسلطة عليا، وتأسيسا على ذلك ظهرت الدولة مستندة إلى العقد الاجتماعي الذي اقامه الأفراد.

ثانيا: اطراف العقد: يقول (روسو) ان الأفراد تنازلوا عن حقوقهم إلى هيئة عامة تشـمل جميـع الأفراد يطلق عليها (الارادة لعامة للشـعب) ويرتب على ذلك وجود طرفين للعقد، الأول يتمثل بالشــخص الجماعي المسـتقل الذي يتكون من مجموع افراد الجماعة، اما الطرف الثاني فيشمل كل فرد من افراد الجماعة.

ثالثا: النتائج: وفقا لرؤية (روسو) فإن الحاكم ليس طرفا في العقد وانما هو بمثابة وكيل عن الأفراد يباشر السلطة نيابة عنهم، ولهم عزله متى ارادوا ذلــك، ويصــف الحكومة بقوله (انها هيئة وسـيطة بيـن الرعايا وصاحب السيادة من اجل الاتصال المتبادل بينهما، مكلفة بتنفيذ القوانين والمحافظة على الحرية المدنية والسياسية على السواء)[1].

١- أنظر كتاب (جان جاك روسـو) في العقد الاجتماعي، ترجمة (ذوقان قرقوط)، مكتبة النهضة، بغداد، ١٩٨٣، ص١٠٦

تقديـر نظرية العقد الإجتماعي: وجهت انتقادات عديدة لهذه النظرية منهـا انهـا قائمة على الخيال وبعيـدة عن الواقع، إذ مـن الصعوبة بمكان تحقـق اتفاق جميع الأفراد على ابرام العقـد، والمعروف ان رضا الأفراد ركـن اساسـي في العقد حيث لايبـرم بدونه. والحقيقـة ان النقد الذي وجه لنظريـة العقد الاجتماعي يفقد قيمته بعد الرجوع إلى رأي (روسـو) وهو مـن أهم المنظرين لهـا، حيث ذكر بأن هذه النظرية هـي مجرد افتراض يمكـن بواسـطته تحقيق اهداف نبيلـة[١]. ولكن مع ما تقـدم لابد من القول ان لهذه النظرية ولاسـيما رؤية كل من (لوك) و(روسـو) مساهمة كبيرة في نشـر الوعي ضد النظم الإسـتبدادية، وتسليط الضوء على الدور المهم الذي يجب ان تقوم به الشـعوب في إقامة السلطة ومراقبة اعمالها. وكذلك لايمكن اغفال تأثير طروحات (روسـو) على رجال الثورة الفرنسية وفيما وضعـوا بعد ذلك من قواعد دسـتورية ولعل من اهمهـا نظريته عن مبدأ سيادة الأمة[٢].

١- أنظر في ذلك، د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، المصدر السابق، ص٩٦.
٢- نفس المصدر، ص٩٧

المبحث الثالث
نظرية القوة

يرى انصار هذه النظرية ان الدولة نشأت عن طريق القوة والعنف، ففي بداية تكوين الدولة كان هناك نظاما اجتماعياً فرضه شخص أو جماعة على الاخرين بالقوة والإكراه[١].

ان هـذه النظرية وان كانت تنطـوي على قدر كبير من الصحة ولها اسـاس فـي التاريخ، إذ ان للقوة والحروب اثـر كبير في قيام بعض الدول حتـى في عصرنـا الحديث[٢]. ولكن مـع ذلك لايمكن الاعتمـاد على هذه النظرية لتفسـير نشـأة الدولة بشـكل مطلق، حيث لم تتطابق جميع الدول في أسـاس نشأتها، فهذه النظرية قد تكون صالحة لتفسير قيام بعض الدول وليس جميعها، حتى الدول التي قامت على أسـاس القوة لايمكن ان تعتمد على هذا العامل حسب وانما سيضاف عامل رضا المحكومين إلى العامل الأول في مرحلة لاحقة وذلك من اجل استمرار الحكام في السلطة.

١- ويرى بعض الفقه أن القوة لا تقتصر على الجانب العسـكري حسـب وإنما قد تكون قوة بدنية، أو قوة مستمدة من الهيبة أو قوة اقتصادية، انظر في ذلك، د منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١، ص٥٦ وما بعدها.

٢- مثـال ذلك قيام دولة بنغلادش على أثر هزيمة باكستان في الحرب التي قامت بينها وبين الهند سنة ١٩٧١

لقد كان الفقيه الفرنسي (ديجي)[1] من مؤيدي هذه النظرية حيث يرى ان الدولــة ماهــي الا حدث اجتماعي، ليس له اي ســند قانوني، ففي جميع البلاد وفي مختلف العصور كان أكثر افراد الجماعة قوة سواء أمن الناحية المادية أم الدينية أم الاقتصادية هم الذين يفرضون ارادتهم على بقية افراد الجماعة، ولابد ان تكون الحال كذلك دائما.

فالدولــة عند (ديجــي) جماعة من الناس تنقســم علــى طبقة حاكمة واخرى محكومة، وتتميــز الأولى بقدرتها على إصدار أوامر للمحكومين وتنفيــذ هذه الأوامــر بالقوة عند الاقتضــاء. فالطبقة الحاكمــة تختار القوة الماديــة وتســتخدمها في حكم الجماعة وبذلك تســيطر قــوة الاقوياء على ضعف الضعفاء.

---

[1] - ويلاحظ ان القوة عند (ديجي) ليست حتما القوة المادية للحكم، بل كل ما يتميز به الحاكم من قوة الشــخصية أو قوة التأثير أو الحنكة السياســية او النفوذ الديني او الادبي. انظر د.ثروت بدوي، المصــدر السابق، ص١٤٧. د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، المصــدر السابق، ص١١١.

المبحث الرابع
نظرية الأسرة

يرى أصحاب هذه النظرية ان اســس نشـأة الدولة الأسرة، حيث أن العائلة كانت النواة الأولى للجماعات البدائية، ومن خلال تجمع عدة أسـر تكونت العشيرة وعند تجمع عدد من العشائر ظهرت القبيلة وعندما استقر افـراد القبيلة على بقعة محـددة من الأرض ظهرت القرية، ولقد ادى تعدد القرى وتجمعها إلى ظهور المدينة ورافق قيام المدينة نشأة النظام السياسي أي نشأة الدولة.

ويقول (ارسطو) ان الدولة نظام طبيعي لا يعتمد في نشأته على عقد وانمـا يوجد وينمو طبقا لسـنّة التطور والإرتقاء، ويـرى ان دولة المدينة تتكـون عن طريق ضـم جماعات اصغـر ترتكز بدورها علـى الجماعة المنزلية أو الاسرة[1].

تقدير نظرية الأسـرة: وجهت انتقادات عديدة لهـذه النظرية[2] منها قيامهـا علـى افتراض غيـر صحيح وهو عد الاسـرة الخليـة الأولى في المجتمع، لأن الجماعة البشرية وجدت قبل وجود الاسرة، حيث ان الأفراد كانوا يعيشـون حياة مشـاعية، وكذلك انتقدت لتقريرها ان الدولة تطورت

١- انظـر (برتراند رسل)، حكمـة الغرب، ترجمة د.فؤاد زكريا، سلسـلة عالـم المعرفة، مطابع الرسالة، الكويت، ١٩٨٣، ص١٨٤

٢- انظر د.محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص١٠٤

من اسرة إلى عشيرة ثم إلى قبيلة ثم إلى مدينة سياسية ثم إلى دولة، لأن هذا القول لايمكن ان يعمم على جميع الدول إذ وجدت دول قامت دون ان تمر بنظام المدينة السياسية، ومثال ذلك الدولة المصرية القديمة فضلا عما تقدم ان اهداف الدولة اوسع بكثير من اهداف الاسرة، إذ تنتهي مهمة الاسرة عند بلوغ الاطفال السن التي تمكنهم من الاعتماد على انفسهم واستقلالهم عن الاسرة، في حين ان مهمة الجماعة السياسية تبقى قائمة ولا تتعلق مهامها بمجرد إشباع حاجات جيل معين وانما تستمر على الرغم من تغير الأشخاص الذين يمثلونها.

ومن المآخذ على هذه النظرية تشبيهها السلطة السياسية للدولة بالسلطة الأبوية في الأسرة، وهذا التشبيه ليس صحيحا، لأن سلطة رب الاسرة شخصية بمعنى انها ترتبط به في حين ان السلطة السياسية في الدولة سلطة مجردة عن الاشخاص الذين تناط بهم، وهي دائمة على الرغم من زوال الاشخاص الذين يباشرونها، فضلا عن ان رب الأسرة ملزم برعاية اسرته ولا يستطيع ان يتنازل عن ذلك بينما لا يمكن القول ان الحكام مجبرون على مباشرة السلطة ولا يجوز لهم التنازل عن الاستمرار في مباشرتها.

المبحث الخامس
نظرية التطور التأريخي

يرى انصار هذه النظرية ان اساس نشأة الدولة لا يمكن ارجاعه إلى نظرية واحدة من النظريات السابقة، ولا لعامل واحد فقط، لأن أساس نشأة الدولة وظهورها يرجع إلى تطورات اجتماعية وعوامل مختلفة

ومن اهم هذه العوامل الدين، القوة والإقتصاد ومن خلال تظافر هذه العوامل قامت الدولة، وساعد على ذلك أيضا ميل الإنسان الغريزي إلى العيش مع ابناء جنسه، فالدولة نتاج عوامل مختلفة تجمعت وتفاعلت على مر الزمن وتعاقب العصور وقد تختلف قوة تأثير هذه العوامل من دولة لأخرى تبعا لإختلاف ظروف الجماعات(١).

تقدير النظرية

تعد هذه النظرية اقرب النظريات إلى الصواب في تفسير نشأة الدولة، وقد لاقت قبولا واستحسانا لدى معظم الفقه، لأنها حاولت التوفيق بين جميع النظريات السابقة، ولم ترجع أساس نشأة الدولة إلى عامل بعينه، وانما اكدت على ان نشأة الدولة تختلف من بلد لآخر حسب الظروف التأريخية والإجتماعية والإقتصادية لكل بلد.

١ـ د.ثروت بدوي، النظم السياسية، مصدر سابق، ص١٤٦.



الفصل الثاني

الدولة وأركانها



المبحث الأول
تعريف الدولة

لـم يتفق الكتاب على تعريف جامع مانـع للدولة وتباينت آراؤهم في ذلـك ممـا أدى إلى وجود تعاريف عديدة لها. وسـبب هذا التباين يعود إلى الاختلاف في رؤية كل معرف إلى الدولة. وتأسيسـا على ما تقدم ظهرت ثلاثة آراء في هذا المجال وفق الآتي(١):

الرأي الأول: يرى ان الدولة عبارة عن منظمة تسـعى لتحقيق اهداف محـددة لمصلحة الجماعة، امـا **الرأي الثاني:** فيقـول ان الدولة عبارة عن جمعية ضمن جمعيات أخرى تؤدي عملها وفقا لأحكام القانون الذي وضعته الحكومة صاحبة السلطة التي تستطيع من خلالها أي (السلطة) إرساء دعائم النظام في المجتمع. اما **الرأي الثالث:** فيرى ان الدولة مؤسسة، وهي المؤسسة الأصل، وتتفرع عنها مؤسسات أخرى أقل منها شأنا كالحكومة والأحزاب.

وانسجاما مع ما تقدم تعددت تعاريف الدولة، فبعض الكتاب يرى ان الدولة عبارة عن جماعة مسـتقلة من الأفراد يعيشون بصفة مستمرة على أرض معينة بينهم طبقة حاكمة واخرى محكومة، في حين يعرفها اخرون انها مجموعة من الأفراد مستقرة على إقليم معين ولها من التنظيم ما يجعل للجماعة في مواجهة الأفراد سلطة عليا امرة وقاهرة.

١- د.إبراهيم درويش، الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص ١٧١

ويعرفها الاستاذ (بونار) انها وحدة قانونية تتضمن وجود هيئة اجتماعية لها حق ممارسة سلطات قانونية معينة في مواجهة امة مستقرة على إقليم محدد، وتباشر الدولة حقوق السيادة بإرادتها المنفردة وعن طريق استخدام القوة المادية التي تحتكرها[1]. في حين عرفها الاستاذ (إيسمن) انها التشخيص القانوني لأمة ما.

ومن خلال ما تقدم نستطيع ان نعرف الدولة، انها جماعة من الناس تقطن بقعة محددة من الأرض في ظل نظام سياسي

١- انظر د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، المصدر السابق، ص٢٦

المبحث الثاني
أركان الدولة

يتبين من التعريف السابق للدولة انها تقوم على ثلاثة أركان، تتمثل بالشعب، الإقليم والنظام السياسي (السلطة) التي سندرسها وفق الآتي:

المطلب الأول
الشعب

ان قيام الدولة يتطلب وجود أفراد يقيمون على اقليمها ويرتبطون بروابط مختلفة كالدين، اللغة، الثقافة، التاريخ والمصالح المشتركة.

ولا يشترط لقيام الدولة ان يكون لها حدا ادنى من السكان، ولكن يكفي لقيامها ان يكون عدد نفوسها بحجم معقول بحيث تستطيع الدولة ان تدير شئونها بواسطة أفرادها. وهكذا يلاحظ ان نفوس بعض الدول لا يتعدى بضعة آلاف في حين ان نفوس دول أخرى تتجاوز عشرات الملايين بل مئات الملايين كالصين، الهند والولايات المتحدة الأمريكية.

ولا يخفى ان الدول ذات النفوس الضئيلة تسعى إلى زيادة عدد سكانها من اجل ان تكون قوية وقادرة على استثمار مواردها الاقتصادية دون الاعتماد على العمالة الأجنبية. مع الاشارة إلى ان الدول كانت تتباها في السابق بقوتها من خلال حجم نفوسها، اما في الوقت الحاضر ومع

اهميـة العامل المذكور الا ان تأثيره لم يعد كما كان في الســابق و ذلك بعد التطور التقني الذي لحق مجالات الحياة كافة.

هـذا ويرتبط الفرد بالدولــة برابطة قانونية يطلـق عليها اصطلاحا (الجنسـية) وهذه الرابطة هـي التي تحدد العلاقة بين الفـرد والدولة التي ينتمي إليها.

وانسجاما مع ما تقدم يلاحظ وجود قانون لكل دولة يحدد من يتمتعون بجنسـيتها، وان اختلفـت معايير التحديد، نتيجة لذلـك يتم تحديد من يعتبر اجنبيا بالنسبة لجنسية الدولة[1].

مدلول الشعب: لكلمة الشعب مدلولان، الأول إجتماعي والاخر سياسي.

وفقا للمدلول الإجتماعي، يراد بالشعب جميع الأفراد حاملي الجنسية الوطنية دون النظر إلى اهليتهم المدنية.

أما وفقا للمدلول السياسي، فيقصد بالشعب جميع الأفراد الذين تتوافر فيهم شروط الناخب.

المطلب الثاني
الإقليم

عندما يكون هناك أفراد لابد وان تتوفر لهم بقعة من الأرض يقيمون عليها وعلى وجه الاستقرار[2]، وتخضع لسيادة وسـلطان الدولة. وعليه يعد الإقليم مسـألة جوهرية لقيام الدولة، لأن مباشـرة الدولة للسيادة يجب

١- د.يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضـة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص٢٩.
٢- المصدر نفسه، ص٣٢

ان تتحدد ببقعة معينة من الأرض، حيث تقف عندها الدولة في مباشرة خصائص هذه السيادة ولا تصطدم بحقوق دولة أخرى. وهذا يعني ان إقليم الدولة هو (إطار الاختصاص) بالنسبة لها[1]. ويقوم الإقليم على مشتملات ثلاثة وفق الآتي:

أ- **الاقليم الأرضي**: وهو مساحة محددة من الارض تباشر الدولة سيادتها في حدود هذه المساحة، حيث تبدأ عند إنتهائها سيادة دولة أخرى، ولذلك يجب ان تكون لكل إقليم حدودا تفصله عن أي إقليم آخر يعود لدولة أخرى.

ان الحدود التي تفصل بين الأقاليم الأرضية قد تكون حدودا طبيعية كالجبال والأنهار، وقد تكون حدودا صناعية كالأبراج والأسوار، أو يكون الحد الفاصل بين إقليم دولة واخرى حدا وهميا كخطوط الطول والعرض.

ب- **الإقليم المائي**: ويشمل الأنهار والبحيرات التي توجد داخل حدود الدولة وكذلك جزء من البحار العامة الملاصقة لحدود الدولة وهو ما يسمى بالبحر الاقليمي، الذي يتحدد بمساحة من البحر تكون ملاصقة لشواطئ الدولة وممتدة نحو البحر العام.

وقد اثارت مسألة تحديد البحر الإقليمي خلافا بين فقه القانون الدولي العام حيث يرى بعض منهم ان البحر الاقليمي يتحدد بالمساحة الملاصقة لشواطي الدولة والممتدة نحو البحر العام بالقدر الذي تستطيع الدولة السيطرة عليه. بينما يرى اخرون انه يتحدد بأقصى نقطه تصل

١- يخالف هذا الإتجاه العميد (ديجي) إذ لا يعول كثيرا على ركن الإقليم، وانما يرى ان الدولة تنشأ عند وجود طبقتين، طبقة حاكمة وأخرى محكومة دون شرط الاقامة على بقعة محددة من الأرض. انظر د.محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص٢٩، هامش (١)

س/ ماهي الاثار المترتبة على اختلاف الدول في تحديد البحر الاقليمي ؟

إليها قديمة مدفع تطلق من شاطئ الدولة، فيما حدده آخرون بثلاثة أميال بحرية وحدده اخرون بخمسين ميلا. واذا كان الفقه مختلفا حول تحديد البحر الاقليمي فإن هذا الاختلاف انتقل إلى الدول أيضا. فبعد ان كان هناك عرف مستقر بتحديد البحر الاقليمي بثلاثة اميال لمدة من الزمن، وتطبيق بعض الدول لذلك وتأييد بعض المعاهدات الدولية لهذا الإتجاه، يلاحظ ان بعض الدول خالفت ذلك وطالبت بتوسيع نطاق البحر الاقليمي وذلك نظرا لتغير الظروف.

وتأييدا لما سبق ذكره يلاحظ ان الكثير من الدول مدت نطاق اقليمها البحري إلى مساحة اثني عشر ميلا، مثال ذلك الصين ومصر العربية والإتحاد السوفيتي السابق[١].

ج- **الاقليم الجوي:** ويشمل الفضاء الذي يعلو الإقليم الارضي و لمائي للدولة، وتباشر الدولة سيادتها على اقليمها الجوي دون التقيد بارتفاع معين. وتأسيسا على ذلك يجب ان تنظم عملية مرور الطائرات في اجواء الدول الاخرى من خلال اتفاقيات دولية تعقد بين الدول.

طبيعة حق الدولة على اقليمها[٢]: اختلف الفقه في تكييف طبيعة حق الدولة على اقليمها، فمنهم من يرى انه حق سيادة، الا ان هذا الرأي انتقد على اسس ان السيادة تمارس على الاشخاص وليس على الأشياء، فالقول ان حق الدولة على اقليمها حق سيادة يعني انها تباشر السيادة على الأفراد المقيمين على الإقليم وليس على الإقليم ذاته. بينما يرى بعض اخر ان حق الدولة على اقليمها حق ملكية، الا ان هذا الرأي انتقد أيضا على أساس ان ذلك سيؤدي إلى منع الملكية الفردية للعقارات.

١- انظر د.ثروت بدوي، النظم السياسية، مصدر سابق، ص٣٢

٢- د.محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص٣٤.

ويذهب رأي آخر إلى ان حق الدولة على اقليمها هو حق عيني تأسيسي من طبيعة خاصة ونحن نؤيد الإتجاه الذي يرى ان حق الدولة على اقليمها هو حق سيادة، إذ ان الدولة تباشر سيادتها في حدود اقليمها على الاشخاص المقيمين عليه وكذلك على الإقليم نفسه[1]، لأن الدولة هي المسئولة عن حماية قليمها، حتى ان كان الإقليم مقسما بين المواطنين على شكل ملكيات خاصة وفقا للقانون الذي تشرعه الدولة، فالدولة هي التي تنظم الملكية الخاصة بما يتفق مع الصالح العام سواء أمن حيث شروط التملك أم من حيث نزع الملكية ابتغاءا لمنفعة عامة.

المطلب الثالث
النظام السياسي

ان توافر الشعب والاقليم لايكفي لقيام الدولة وانما يجب ان تكون هناك فضلا عن ذلك هيئة حاكمة تتولى مهمة الاشراف والتنظيم في المجتمع وتباشر سلطاتها باسم الدولة وهذه الهيئة تسمى (السلطة) وهي الأساس الجوهري لأي نظام سياسي[2]، حيث تتميز هذه الهيئة بحيازتها للقوة المادية الكبرى في الدولة، بحيث لاتنافسها اية قوة أخرى داخل الدولة، لأن وجود قوة منافسة يؤدي إلى انهيار الدولة وقيام الفوضى وعدم الاستقرار نتيجة التصارع بين القوى المتعددة في حال وجودها.

١- د.محمد كامل ليلة، المصدر اسبق، ص٣٦. د.محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص٣٨. ويقول د.البنا (يمكن في تقديرنا تكييف حق الدولة على اقليمها بانه حق سيادة، او بانه حق عيني نظامي، بل ان هذا التكييف الاخير لا يكاد يختلف لا في الصياغة عن فكرة حق السيادة). نفس المصدر، ص٤١.

٢- ان المقصود بالنظام السياسي في الدولة لايعني مصطلح الحكومة بمعناه الضيق أي السلطة التنفيذية فقط وانما يشمل كل سلطات الدولة

من الجدير بالملاحظة ان الفقه متفق تقريبا على ان السلطة لا تتمثل في القوة المادية لوحدها وانما يجب ان يعتقد المحكومون ان (السلطة هي التي توفر لهم في مجموعهم ما يحتاجون اليه من امن مادي ونفسي على تنوع صور الأمن وتعددها)[١]، أي بمعنى ان تقترن السلطة برضى الجماعة من اجل استمرارها وديمومتها.

وهذا يعني ان السلطة وان تبدو في مظهرها تستلزم قوة مادية من اجل ديمومتها واحترامها من قبل الأفراد، الا انها من جانب اخر تعتمد في وجودها وفي شرعية تصرفاتها على مدى ارتباطها بالضمير الجماعي وصدق تعبيرها عنه، ومن ثم فهي تستقر في الأساس على رضى المحكومين بها وقبولهم لها[٢].

والسلطة عندما تقود الجماعة فإن ذلك يتم عن طريق إصدار الاوامر والنواهي للأفراد، وهذه الأوامر والنواهي تصدر بصيغة قاعدة قانونية تصدرها السلطة وهي التي تحرص على تنفيذها أيضا من خلال قوتها المادية إذا اقتضى الامر ذلك.

١- د.يحيى الجمل، المصدر السابق، ص٣٨

٢- د.طعيمة لجرف، نظرية الدولة، المصدر السابق، ص ٧٨.

المبحث الثالث
خصائص الدولة

يـراد مـن بيان خصائص الدولـة ايضاح المعيار الـذي يميزها عن غيرهـا فهل ركن السـلطة وما تملكـه الدولة من قوة القهـر والاجبار في مواجهـة الأفـراد كاف لتمييزهـا عن غيرها مـن الشـخصيات المعنوية الاخـرى؟ ان الاجابة عن هذا السـؤال تتبين من خلال دراسـة خصائص الدولة المتمثلة بالسيادة والشخصية القانونية وهو ما سنبينه ادناه

المطلب الأول
السيادة

ان وجود السـلطة لوحدها لايميز الدولة عـن غيرها من الجماعات فـي المجتمع، لأنه يفتـرض ان تكون لدى هذه الجماعات سـلطة تنظمها أيضا والذي يميز الدولة عن غيرها من الجماعات هو ان سلطتها لها صفة خاصة بها ترفعها إلى اسـمى مكانة في المجتمـع وهذه الصفة التي تلحق سلطة الدولة تسمى (السيادة)(١). فما المقصود بالسيادة؟

يراد بالسـيادة ان سـلطة الدولة سلطة عليا لايسـمو عليها شيئ ولا تخضع لأحد وانما تسمو فوق الجميع وتفرض نفسها على الجميع.

١- د.ثروت بدوي، النظم السياسية، المصدر السابق، ص ٤١.

ومن خصائص السيادة الأصالة، اي انها لاتستمد اصلها ووجودها من سلطة أخرى وكذلك من خصائصها الشمول أي ان السيادة شاملة وتطبق على جميع مواطني الدولة وعلى المقيمين على اقليمها من الاجانب مع مراعاة المعاهدات والاتفاقات الدولية التي تنظم عمل الدبلوماسيين وموظفي المنظمات الدولية وما شابه ذلك.

ومن خصائصها أيضا انها دائمة، أي لاترتبط بأشخاص الحكام بل تلازم حياة الدولة ولا تنتهي أو تزول الا بإنتهاء الدولة أو زوالها. والسيادة كذلك وحدة واحدة لايمكن تجزأتها أو تقسيمها بين الأفراد أو السلطات، وهذه الخاصية لا تتعارض مع تعدد سلطات الدولة ومباشرة كل منها الاختصاص الوظيفي الذي يحدد لها بموجب القانون. إذ ان هذا لايعني ان السلطات تتقاسم السلطة أو السيادة وانما تتقاسم الاختصاصات الوظيفية حسب.

ومن خصائص السيادة اخيرا عدم جواز التنازل عنها، لانها ملازمة لسلطة الدولة، والتنازل عنها يؤدي إلى فناء الدولة.

ونخلص مما تقدم ان السيادة تعني قدرة الدولة على التصرف بحرية واستقلال في شؤونها الداخلية والخارجية، الا ان هذه الحرية ليست مطلقة سواء في الداخل أو في الخارج. فمباشرة السيادة في الداخل مقيدة بمبادئ القانون الطبيعي[1]، وحقوق الأفراد الأساسية، اما مباشرتها في المجال

١- ان القانون الطبيعي (ماهو الا مجموعة من القواعد التي يوحي بها العقل القويم، ويقتضاها تحكم بالضرورة ان التصرف ظالم او عادل طبقـا لإتفاقه مع المعقول، وهذا القانون الطبيعي كامن في طبيعة الروابط الاجتماعية. وهو قانون ابدي ثابت لايتغير في الزمن ولا في المكان، شأنه في ذلك شأن القوانين التي تهيمن على الظواهر الطبيعية) انظر د محمد كامل ليلة، النظم السياسية، المصدر السابق، ص ٢٤١

الخارجي مقيدة بقواعد القانون الدولي العام، وهذا يعني ان السيادة في العلاقات الدولية تكون مرادفة لكلمة الاستقلال.

المطلب الثاني
الشخصية القانونية (المعنوية) للدولة

يراد بالشخصية القانونية للدولة قدرتها على اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات، شأنها في ذلك شأن الأفراد.

والفقه متفق تقريبا على وجود الشخصية القانونية للدولة، لأن الدولة هي التشخيص القانوني للأمة[1]. وهذا يعني ان الدولة تظهر بوصفها وحدة قانونية مستقلة عن اشخاص الحكام الذين يباشرون السلطة باسمها، وان هذه الشخصية القانونية تتسم بطابع الدوام والاستقرار.

ويترتب على الأخذ بالشخصية القانونية للدولة وعدها شخصا دائما النتائج الاتية:

١- استقلال الدولة عن الحكام، وانهم أي (الحكام) يمارسون السلطة نيابة عن الجماعة ومن اجل مصلحة الجماعة.

١- د.ثروت بدوي، النظم السياسية، المصدر السابق، ص ٥٣. د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، المصدر السابق، ص ٤٤. ومن الجدير بالملاحظة ان بعض الفقه انكر وجود الشخصية المعنوية للدولة ومنهم الفقيه (ديجي) الذي انكر شخصية الدولة بصفة خاصة أيضا إذ يرى (ان الدولة ما هي الا حدث وواقعة إجتماعية) فهي اي الدولة (لاتعدو ان تكون مجموعة من الحكام والمحكومين، وان الأعمال والتصرفات التي يأتيها الحكام في حدود القدرة والاختصاص المخول لهم تلتزم بها الجماعة السياسية، وذلك دون حاجة إلى الاعتماد على فكرة الشخصية المعنوية، ودون مبرر للإدعاء بان الدولة هي التي عملت وتصرفت بإسم الجماعة) انظر د.محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ٤٥

٢- ان القوانيـن والانظمة التي تصدر باسـم الدولة لا ترتبط باسـتمرار نظام الحكم والأشـخاص الذين يباشـرون السـلطة وانمـا تبقى هذه القوانين والأنظمة نافذة حتى وان تغير الحكام مالم تبدل وفقا للطريقة التي يرسمها القانون.

٣- ان المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تعقد باسم الدولة مع غيرها من الدول الاخرى تبقى نافذة وان تغير شكل الدولة أو نظام الحكم فيها.

٤- ان حقـوق الدولـة المترتبة بذمة الأخر أو حقـوق الآخر بذمة الدولة تبقى قائمة وان تغير نظام الحكم في الدولة.

المبحث الرابع
وسائل اسناد السلطة

اختلفت الطرق التي تؤول السلطة من خلالها إلى الحكام، فقد يصل حاكم إلى السلطة عن طريق الوراثة، في حين يتولى اخر الحكم عن طريق الاختيار، وقد يأتي اخر عن طريق القوة، بينما تؤول لاخر بواسطة الانتخاب، وهو الأسلوب الشائع في الوقت الحاضر بوصفه اسلوباً لإسناد السلطة. وسنتناول دراسة هذه الوسائل بإيجاز ووفق الاتي:

المطلب الأول
الوراثة

يعد اسلوب الوراثة من أقدم الوسائل التي عرفتها الجماعة في إسناد السلطة وأكثرها انتشارا في الماضي، وان هذا الأسلوب يعد انعكاسا لفكرة انتقال الاموال من السلف إلى الخلف المعروفة في القانون الخاص، وهكذا يلاحظ ان السلطة تورث كما تورث الذمة المالية. وتباينت تطبيقات هذا النظام عبر التطور التاريخي للمجتمعات، حيث كان في المراحل الأولى يقسم الملك بين الورثة، مثال ذلك، تقسيم الامبراطورية الجرمانية المقدسة بين احفاد (شارل الكبير)، بمقتضى معاهدة (فردان) سنة ٨٣٤م، وكذلك تقاسم ورثة صلاح الدين الأيوبي للدولة التي كان يحكمها، حيث وزعت الأقاليم بين ورثته عقب وفاته[١].

١- انظر في ذلك د.كمال الغالي، المصدر السابق، ص١٩١.

واختلفت النظم السياسية التي تعتنق هذا المبدأ في طبيعة الشخص الذي سيخلف الحاكم، فهناك دول ميزت بين الوراثة على اساس الجنس، حيث اجازت الوراثة للذكور دون الاناث، وهناك دول أخرى لم تأخذ بهذا التمييز(١)

ويلاحظ أيضا ان بعض النظم حصرت حق الوراثة بالابن الاكبر للحاكم دون غيره من الابناء، بينما ذهبت نظم أخرى إلى تبني اسلوب اخر، يقوم على اساس مبدأ اختيار العائلة الحاكمة للخلف دون مراعاة ان يكون الخلف الابن البكر للحاكم من عدمه(٢).

ومن الجدير بالملاحظة ان اسلوب الوراثة المتبع في توارث العرش قد يعمل به في توارث العضوية في بعض المجالس أيضا، و هذا ماكان متبعا في المجالس التي شكلت في العهد الاقطاعي، كالمجلس الكبير الذي شكل في القرن الثالث عشر في انكلترا، وجمعية الاشراف في فرنسا ولازال مجلس اللوردات في بريطانيا يقوم على هذا الأسلوب بالنسبة للعدد الاكبر من أعضائه.

اما اساس شرعية اسلوب الوراثة فيعود إلى فكرة الدولة المالية واختلاط السلطة السياسية بحق الملكية العقارية، على اساس ان امير الاقطاع يملك السلطة السياسية لكونه المالك الوحيد للأرض.

وظلت فكرة الدولة المالية قائمة حتى بعد زوال عهد الاقطاع وظهور الدولة الحديثة، حيث اختلطت الدولة بشخص الحاكم واندمجت ذمتهما

Halayya M.An Introduction to Political science. Bombay, Asia-Publishing house, 1961 P81 -١

٢- وهذا ما معمول به في المملكة السعودية في الوقت الحاضر.

المالية، إذ (يبقى للملك في حدود مملكته مكان لأمير الاقطاع في مقاطعته من حقوق على الارض وعلى الناس)[1].

وساعدت النظريات الثيوقراطية أيضا في دعم اسلوب الوراثة، واضفاء طابع الشرعية، لأن ارجاع السلطة الى الارادة الإلهية واختيار الإله شخصا أو اسرة لتولي السلطة، يعني اقرارا لمبدأ الوراثة، من خلال حصر مباشرة السلطة بهذه الأسرة أو بذرية الشخص المختار، على اساس ان ذلك اصبح حقا له، استمده من الله وله ان يحصره بأفراد اسرته.

ويلاحظ ان النظم التي تأخذ بهذا الأسلوب في انحسار مستمر نتيجة انتشار النظام الجمهوري، وكذلك لأن بعض النظم السياسية في اوربا التي لازالت تعتمد هذا الأسلوب لم يعد الملك فيها هو صاحب السلطة الفعلي، وانما انتقلت السلطة الفعلية إلى مؤسسات دستورية منتخبة وفقا لمبادئ (النظام البرلماني)، حيث لم يعد الملك يملك من السلطة سوى اسمها حسب، وهذا ما معمول به في بريطانيا وغيرها من الدول الاوربية ذات النظام الملكي.

اما في الوطن العربي فلازالت بعض الدول العربية تأخذ بأسلوب الوراثة في تولي السلطة، الا ان الحاكم فيها يباشر السلطة بشكل فعلي، أي يسود ويحكم، مثال ذلك النظم السياسية في كل من الأردن، المغرب، الكويت، السعودية، قطر، البحرين وسلطنة عمان.

١- انظر تفاصيل ذلك د.طعيمة الجرف، نظرية الدولة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٧٣، ص٤٢٨. د.ثروت بدوي، النظم السياسية، المصدر السابق، ص ٢٨٧

المطلب الثاني
الاختيار الذاتي

يقوم هذا الأسـلوب على اساس اختيار الحاكم للشخص الذي سيخلفه أو يشارك في تولي مهام السلطة.

ويقسم هذا الأسلوب على نوعين، الأول يكون اختيارا فرديا، أي ان يقوم الحاكم الفرد باختيار من سيخلفه في مباشرة السلطة. وان الاختيار قد يكون من حق الحاكم بشكل مطلق، وقد يكون معلقا على شرط، وهذا ماكان معمـولا به في عصـر الامبراطورية الرومانية، حيـث كان الامبراطور يختـار الخلـف، الا ان هذا الاختيـار لا يصبح باتا الا بعـد موافقة مجلس الشيوخ[1].

واخذ بعض الخلفاء الراشدين في الدولة الاسلامية بهذا الاتجاه، حيث كان الخليفة يختار من سـيخلفه، الا ان هذا الاختيار يبقى متوقفا على بيعة جماعة (اهل الحل والعقد)[2] للشخص الذي تم اختياره، وهذا ما حدث ابان خلافة ابي بكر الصديق (رض) إذ اختار عمر بن الخطاب (رض) ليكون خليفة من بعده، وبايعه اهل الحل والعقد على ذلك.

١- انظر د.منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدولة، دار القادسية للطباعة، بغداد، ١٩٨١، ص١٦١.

٢- يـراد بأهـل الحل والعقد الجماعـة المؤهلة لإختيـار الخليفة نيابة عن الأمة، ويشـترط الفقهاء وجوب توافر جملة شروط في الشخص الذي يعد من هذه الجماعة، كالعدالة الجامعة لشروطها، العلـم، الـرأي والحكمة. انظر تفاصيل ذلك فـي مؤلفنا، النظم السياسـية، مطبعة فائق، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٢٦

امـا النوع الاخر فهو الاختيار الجماعي، وهنا يفترض ان يكون من يتولى الحكم هيئة جماعية وليس فرداً، وتقوم هذه الهيئة باختيار الشـخص الذي يشغل العضوية الشاغرة في الهيئة نتيجة الوفاة أو الاستقالة او العزل. وهذا ماكان متبعا في تشكيل مجلس (السيناتو) في الامبراطورية الرومانية وفي تشكيل مجلس الشيوخ في عهد الامبراطورية الأولى في فرنسا.

ويلاحظ ان بعض النظم السياسـية المعاصرة اعتمدت هذا الأسلوب أيضا حيث كان الاتحاد السـوفيتي السابق يأخذ بالاختيار الذاتي الجماعي في تشكيل الهيئة العليا لرئاسة السوفيت وذلك من خلال اختيارهم من بين زعماء الحزب.

واخذت بعض دسـاتير العراق التي صدرت عقب انقلابات عسكرية بهذا الأسـلوب، كقانون المجلس الوطني رقم ٢٥ لسـنة [1]١٩٦٣ وقانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٦١ لسـنة [2]١٩٦٤، ودستور ٢١ أيلول لسنة١٩٦٨ المؤقت[3]، ودستور ١٦ تموز لسنة١٩٧٠ المؤقت[4].

ولقد اصبح لهذا الأسـلوب دورا هاما فـي الديمقراطيـات الغربية أيضـا، إذ مع ان النظم السياسـية فيها تعتمد اسـلوب الانتخاب في اسـناد السـلطة، الا ان وجود الاحزاب السياسـية الكبيـرة والمنظمة جعل عملية اسـناد السـلطة مزيج بين الانتخاب والاختيار الذاتي، حيث ان المرشحين

١- الفقرة ٢ من المادة الأولى منه إذ نصت على ان (يحق للمجلس بأكثرية ثلثي أعضائه ضم عضو أو أكثر الى أعضائه بصورة دائمية أو مؤقتة)

٢- الفقرة ٣ من المادة الأولى منه

٣- الفقرة (أ) من المادة الثامنة والاربعين

٤ الفقـرة (ج) من المـادة الثالثة والثلاثين قبل تعديلها، ومع كثرة التعديلات التي لحقت هذه المادة فإن مبدأ الاختيار لعضوية مجلس قيادة الثورة لم يتبدل حتى سقوط النظام في ٢٠٠٣\٤\٩

للإنتخابات يختارون من الاحزاب السياسية وفي حال عدم تأييدهم من تلك الاحزاب يكون مصيرهم الفشل[١]. ومثال ذلك ما يلاحظ بالنسبة للإنتخابات الرئاسية الأمريكية، إذ من الناحية العملية يتنافس على مقعد الرئاسة اثنان من المرشحين، أحدهم جمهوري والاخر ديمقراطي، يختارهما الحزبان الديمقراطي والجمهوري وعلى الناخبين اختيار احدهما.

المطلب الثالث
الإستيلاء بالقوة

ان القوة قد تستخدم من بعض الجماعات أو الأفراد للاستيلاء على السلطة، الا ان هذا الأسلوب يتنافى مع مبدأ الشرعية، ويعد اسلوبا مخالفا للقانون لأنه لايتفق مع المبادئ الدستورية، ويؤدي إلى تقويض النظام السياسي الدستوري من خلال الاستيلاء على السلطة بطريقة مغايرة لما رسمه الدستور. ولكن مع ذلك لايزال لهذا الأسلوب دورا واضحا ومؤثرا في كثير من دول العالم الثالث للوصول إلى السلطة[٢]، ويتمثل اسلوب القوة اما بالثورة او بالانقلاب.

١- د.ثروت بدوي، النظم السياسية، المصدر السابق، ص ٢٩١

٢- ومن الجدير بالذكر ان هذا الأسلوب كان سمة من سمات القرن العشرين لاسيما في دول العالم الثالث، حيث حدث أكثر من ٢٧٤ انقلابا في تسعة وخمسين بلدا في السنوات ١٩٤٩- ١٩٧٠م، انظر في ذلك، Thnpson ' William R" Regime vulnerability and the military coup, Comprative politics, volume 7, Namper 4, July 19 ,pp 459- 487
ولازال هذا الاسلوب يظهر بين الحين والاخر في بعض دول العالم الثالث حتى الوقت الحاضر، حيث وقع انقلاب عسكري في موريتانيا في السابع من آب ٢٠٠٨.

ويلاحـظ ان بعض الفقه يميز بين الانقـلاب والثورة[1]، حيث يعتمد بعض منهم فـي التمييز الاداة التـي قامت بالتغيير، فإذا كان الشـعب هو مصـدر القوة التي احدثت التغيير اطلق على هذه العملية مصطلح الثورة، امـا إذا كان مصدر القوة الهيئة الحاكمـة أو جزء منها، فعندئذ يطلق على عمليـة التغيير مصطلح انقـلاب. في حين يعتمد بعض الفقه على الاهداف والنتائج للتمييز بين الثورة والانقلاب، إذ ان هدف الانقلاب هو الاستيلاء علـى السـلطة، دون ان يهدف إلى احداث تغييرات جوهرية في الشـؤون السياسـية، الاجتماعية، الاقتصـادية والقانونية. اما الثورة فإنها تسعى إلى احداث تغييرات جذرية في المجتمع، أو بالأحرى تقوم بتغيير ماهو كائن إلى مايجب ان يكون.

ويلاحظ ان القائمين بالإنقلاب يكونون من بين طاقم الحكم، كأن يقوم قادة الجيش بالاطاحة بالحكومة القانونية والاسـتيلاء على السـلطة، أو ان تقوم إحدى السلطات بتعليق الدستور وتجميد السلطات الاخرى.

هذا وقد اضفى بعض من الفقه الشـرعية على الثورة دون الانقلاب على اسـاس انها تستند إلى تأييد ودعم الشعب لها. ونرى ان مسألة اضفاء الشـرعية على الثـورة أو الانقلاب تتوقف من الناحيـة العملية على نجاح أي منهما، لأن القائم بالإنقلاب سـيتولى مقاليد السـلطة إذا نجح في ذلك، وسيكون خارج على القانون في حالة العكس.

وتعد الحكومة التي تشكل بعد نجاح الثورة أو الانقلاب حكومة فعلية لأنها لا تعتمد في وجودها على نص من الدستور. ولكن مع ما تقدم حاول

١- انظر في تفاصيل ذلك د.ثروت بدوي، ثورة ٢٣ يوليو، دار النهضة العربية، القاهرة، ص٥٢. د.عبد الحميد حشيش، ثورة ٢٣ يوليو، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ص١٦

بعض الكتاب الدفاع عن حق المقاومة وتبرير النص عليه في الدستور[١]. الا ان تبرير عملية التغيير يجوز من الناحية النظرية، ويصعب من الناحية العملية، لذلك حاول بعض الكتاب ايجاد السند القانوني للثورة، مثال ذلك ما ذهب اليه العميد (هوريو) حيث يرى ان الثورة ضد الحكومة المستبدة تشبه حق الدفاع الشرعي المقرر في القانون الجنائي والذي يعرف بأنه حق كل إنسان ان يدفع الإعتداء الآثم (غير المشروع) والحال عن نفسه بالقوة. فالدفاع الشرعي ما هو الا دفع القوة بالقوة، وهو حق بل واجب تفرضه الطبيعة البشرية، وتمليه الضرورة التي يوجد فيها الشخص المعتدى عليه. وليس من مصلحة المجتمع عقاب المدافع عن نفسه، لأنه يعاون المجتمع في حفظ الامن ومقاومة الجريمة[٢].

ومع تقديرنا لهذا الرأي الا ان الأخذ به يتناقض ومفهوم الدولة الحديثة التي كونها مسؤولة عن توفير الامن والامان للمواطنين، وهو دعوة للعودة إلى مبدأ القصاص المعروف في المجتمعات البدائية. اما بخصوص حق الدفاع الشرعي المعروف في القانون الجنائي، فهو حال استثنائية تنظمها القانون وفقا لضوابط وحدود لايجوز الخروج عنها، وتقوم المحكمة بتقرير توفرها من عدمه. اما في حال الثورة، فمن هو القاضي الذي يقرر قيام حالة الدفاع الشرعي (في حال فشل الثورة) وما هي ضوابطها وحدودها في هذا المقام؟. لذلك نكرر رأينا السابق ان شرعية الثورة تتوقف على نجاحها أو فشلها، ولا نؤيد ما يذهب اليه بعض الفقه من ضرورة النص

١- كانت بعض الدساتير تنص على حق الأفراد في مقاومة الظلم والطغيان بالقوة، وكان النص على ذلك شائع في الدساتير التي صدرت عقب الثورة الفرنسية، كما نص على هذا الحق في مقدمة دستور سنة ١٩٤٦. انظر د.محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ٩٦.

٢- المصدر نفسه، ص ١٠١.

على حق الشعب في الثورة في الدساتير، لأن هذا يعني زرع بذرة الفوضى في المجتمع وهو ما يتناقض مع اهداف دولة القانون التي تسعى إلى بناء مجتمع يقوم على الثبات والاستقرار والطمأنينة.

المطلب الرابع
الانتخاب

سنوضح مفهوم الانتخاب وهيئة الناخبين ثم نظم الانتخاب وفق الاتي:

الفرع الأول
مفهوم الانتخاب

يراد بالانتخاب وفقا للمفهوم الحديث اختيار الشعب للأفراد الذين يباشرون السلطة باسمه ونيابة عنه. ووفقا لذلك يرى الاتجاه الغالب من الفقه ان هناك تلازما بين الديمقراطية[1] والانتخاب بوصفه إسلوبا لتولي السلطة وعدم اضفاء سمة الديمقراطية على النظام السياسي الذي لا يعتمد الانتخاب بوصفه إسلوبا في اسناد السلطة.

ومن الجدير بالاشارة ان مفهوم الانتخاب قد مر بمراحل مختلفة حتى استقر على المعنى الذي سبق ذكره، حيث لم تعتمد الديمقراطيات القديمة هذا الأسلوب في اختيار الحكام والموظفين، وكانوا يعتمدون القرعة في ذلك الاختيار لأنها في تقدير هم تحقق المساواة وتكفل تكافؤ

١- يراد بالديمقراطية حكم الشعب بالشعب. راجع في تفاصيل ذلك مؤلفنا، الأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص٣٠.

الفرص بين المواطنين[١]. وكانت الديمقراطية المباشرة هي السائدة حين ذاك (من حيث الشكل)، حيث كان الشعب يمارس السلطة بنفسه من خلال الجمعية الشعبية العامة، ولا وجود للمجالس المنتخبة في المدن اليونانية والرومانية[٢]. وكان اسلوب الانتخاب يستخدم لاختيار بعض الموظفين التنفيذيين والقضاة وفي اضيق الحدود.

وبعد ظهور الدولة الحديثة واتساع مساحتها وزيادة عدد سكانها، اصبح من الاستحالة تطبيق الديمقراطية المباشرة، لذلك نادى بعض كتاب القرن الثامن عشر الأخذ بالنظام النيابي.

ويراد بالنظام النيابي اختيار الشعب لأشخاص يباشرون السلطة نيابة عنهم ولمدة محددة، وتأسيسا على ذلك اصبح الانتخاب الوسيلة الشائعة في اسناد السلطة في العصر الحالي[٣].

الا ان القائلين بأسلوب الانتخاب تباينوا في تحديد الاشخاص الذين يباشرونه، وذلك تبعا للتكييف القانوني الذي اعتمده كل منهم، وكان هناك ثلاثة اتجاهات الأول يرى ان الانتخاب حق شخصي، في حين يرى الاخر انه وظيفة، ويرى الثالث انه سلطة قانونية، وسنوضح كل منهما بإيجاز[٤].

١- انظر أ.ه.م، الديمقراطية الاثينية ترجمة د.عبد المحسن الخشاب، القاهرة، ١٩٧٦، ص١٦٤

٢- انظر مؤلفنا، الأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٣١.

٣- الجدير بالذكر ان بعض النظم السياسية تأخذ بأسلوب مختلط حيث تجمع بين اسلوبي الوراثة والانتخاب في اسناد السلطة كأن يكون البرلمان منتخبا في حين يأتي رئيس الدولة عن طريق الوراثة، او يتكون البرلمان من مجلسين أحدهما يأتي أعضائه عن طريق الوراثة والآخر عن طري لانتخاب

٤- انظر د.حميد حنون خالد، الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون- جامعة بغداد، العدد الثاني لسنة ٢٠٠٤.

أولا: الانتخاب حق شــخصي: يرى اصحاب هذا الـرأي ان الانتخاب حق مكفول لكل فرد يتمتع بصفة المواطنة، ويقررون مبدأ المساواة بين الحقوق المدنية والسياسية ويستندون في ذلك إلى (مبدأ سيادة الشعب) حيث يرون وفقا لهذا المبدأ ان السيادة مجزأة بين المواطنين، ومن حق كل مواطن له حصة في هذه السيادة ان يباشر الانتخاب، وهذا حق طبيعي له لايجوز ان يحرم منه.

ويترتب على الأخذ بهذه النظرية نتائج مهمة وهي:

١- وجوب تقرير اسلوب الاقتراع العام، وهذا يعني ان الانتخاب حق لكل فرد بصفته عضوا في الجماعة صاحبة السيادة. ولايجوز حرمان أي شخص من مباشــرته، الا في حالات استثنائية تتعلق بعدم الأهلية أو عدم الصلاحية.

٢- ان الانتخــاب اختياري وليس اجباريا، وهذا يعني ان مباشــرة الحق أمــر جــوازي، أي يجوز لصاحب هذا الحــق ان يذهب إلى صناديق الاقتراع أو يمتنع عن ذلك.

ثانيــا: الانتخاب وظيفة: يرى بعض الفقه ان الانتخــاب وظيفة اجتماعية وليس حقا، ويستندون في ذلك على (مبدأ سيادة الأمة)، وإستنادا لهذا المبدأ فإن السيادة وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة، وتعود للأمة، التي هي عبارة عن شخص معنوي يختلف عن الأفراد الذين يكونونه.

وتأسيســا على ذلك ان الفرد لايمتلك جزءا من السيادة، ومن ثم ليس لــه ان يدعــي ان له حق في مباشــرتها عن طريق الانتخاب. اما مباشــرة الأفراد للإنتخاب فلا يتأتى من كونهم شــركاء في السيادة، وانما يباشرونه كونه وظيفة اجتماعية يختارون من خلاله ممثلي الأمة لتولي مهام السلطة ومباشرة مظاهر السيادة نيابة عنهم.

ويترتب على الأخذ بهذه النظرية نتائج مهمة منها الآتي:

١- الأخذ بالإقتراع المقيد إذ ان القول ان الانتخاب وظيفة والسيادة للأمة يعطي الحرية للأمة بأن تضع الضوابط التي ترتأيها في من يباشرون هذه الوظيفة، وهذا يعني ان الأمة حرة في توسيع قاعدة هيئة الناخبين أو تضييقهـا، وذلك من خلال وضعها شـروطا محددة يجب توافرها في الناخب.

٢- ان الانتخـاب اجبـاري وليس اختياريا، حيث يجـوز للأمة ان تجبر الأفراد على مباشرة هذه الوظيفة من خلال وضعها جزاءات تفرض على من يمتنع من مباشرة الانتخاب.

ثالثا: الانتخاب سلطة قانونية[١]: نظرا للانتقادات التي وجهت للنظريتين السـابقتين يرى بعض من الفقه ان الانتخاب سـلطة قانونية مقررة للناخب لالمصلحتـه الشـخصية ولكـن لمصلحة الجماعـة، وهذه السـلطة يتحدد مضمونها وشـروط استعمالها بالقانون، وبطريقة واحدة بالنسـبة لجميع الناخبين، دون ان يكون لأي منهم سـلطة تعديل ذلك المضمون أو التغيير في شروط الاستعمال.

ومع تأييدنا لهذا الرأي الا اننا نرى ان الانتخاب مكنة قانونية مقررة لمصلحة الفرد والجماعة، وعليه يجب ان يكون هناك توازن وتنسب بين هاتين المصلحتين.

---

١ أنظر في ذلك د.ثروت بدوي، النظم السياسية، المصدر السابق، ص ٢٣٤

الفرع الثاني
هيئة الناخبين

ان حجم هيئة الناخبين قد يتسع أو يضيق وذلك تبعا للإسلوب المعتمد في تكوينه، وتتبع النظم الانتخابية أحد الأسلوبين الاتيين في تكوين تلك الهيئة:

أ- الإقتراع المقيد: ان الأخذ بهذا الأسلوب يتفق مع نظرية الانتخاب وظيفة، ووفقا لهذا الاتجاه يجوز تقييد مباشرة الانتخاب ببعض القيود التي تتعلق بالكفاءة المالية أو العلمية، كأن يشترط في الناخب ان يكون مالكا لقدر معين من المال، أو ان يكون من دافعي الضرائب، بقدر محدد من المال. أو يشترط في الناخب ان يكون متعلما، أي يجيد القراءة والكتابة أو حاصلا على شهادة دراسية معينة.

ويلاحظ في الوقت الحاضر ان معظم الدساتير في العالم تأخذ بالاقتراع العام وتنأى عن الاقتراع المقيد لتعارضه مع المبادئ الديمقراطية. ولكن مع ذلك لازالت بعض الولايات الجنوبية في الولايات المتحدة الأمريكية تشترط بعض الشروط على من يباشر الانتخاب، كشرط معرفته القراءة والكتابة أو قدرته على قراءة الدستور وتفسيره تفسيرا معقولا.

ب- الاقتراع العام: تنص معظم الدساتير في الوقت الحاضر على الأخذ بالاقتراع العام، والذي لايضع قيودا على المشاركة في الانتخاب. وانتشر هذا المبدأ في القرنين التاسع عشر والعشرين، وكانت سويسرا اول دولة تأخذ بهذا النظام في عام ١٨٣٠، ثم اخذت به دول أخرى كفرنسا سنة ١٨٤٨، ألمانيا سنة ١٨٧١، إسبانيا سنة ١٨٩٠، بلجيكا سنة ١٨٩٢ وهولندا سنة ١٨٩٦. حتى اصبح هو النظام السائد في عصرنا الحاضر.

الا ان الأخـذ بالاقتراع العـام وعدم تقييد المشـاركة في الانتخابات بشـرط النصاب المالي أو الكفاءة العلمية، لايعني عدم جواز تنظيمها من قبل السـلطات المختصة، لأن القول بذلك يؤدي إلى التطابق بين مفهومي الشـعب السياسـي والاجتماعـي، وهذا يعنـي ان للأفراد جميعا مباشـرة الانتخاب بصـرف النظر عن اعمارهم أو صلاحيتهـم العقلية أو الأدبية، وهذا يتعارض مع المنطق السـليم. لذلك ان الأخـذ بمبدأ الإقتراع العام لا يتعـارض ووجود بعض الشـروط التي تهدف إلـى تنظيمه حيث تتلخص بالآتي:

١ـ **الجنسية:** حيث ان الانتخاب لا يباشره الا مواطنو الدولة دون الاجانب، وهـم وحدهم الذيـن يحق لهم الانتخاب والترشـيح إلـى الوظائف العامة، وتتجـه بعض الدول إلـى التمييز بين المواطنيـن الأصليين والمواطنيين بالتجنس، حيث لايجوز للمتجنس ان يباشر الحقوق السياسية الا بعد مضي مدة محددة على اكتسابه الجنسية قد تكون خمس سنوات أو أكثر[١].

٢ـ **العمر:** ان وجود هذا الشرط لا يتعارض مع مبدأ الإقتراع العام، حيث لايجوز ان يباشر مهمة الانتخاب الا من وصل لمرحلة من النضج العقلي والفكري تمكنه من اداء هذه المهمة بشـكل افضل، مع الاشرة الى ان هذا الشرط واجب أيضا في مباشرة الحقوق المدنية، حيث تشترط القوانين سنا محددة حتى يتمتع الفرد بالاهلية المدنية.

هذا ويلاحظ ان الدسـاتير والقوانين الانتخابية تباينت في تحديد عمر الناخب فمنها من يقرره بإحدى وعشرين سنة أو أكثر وآخر يحددها بثماني

١ـ د.سعاد الشرقاوي، نظم الانتخاب في العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص١٥٧.

عشــرة سنة، والســن الأخير هو المعمول به في كثير من دول العالم في العصر الحاضر.

٣- الاهليــة: قد تكون الأهلية عقلية أو أدبية. فالأهلية العقلية شـرط يجب توفره في من يباشـر الحقوق السياسـية فلا يجوز ان يشــترك في اختيار الحكام من لا يستطيع التمييز بين النافع والضار، ولا يسمح له وفقا لقواعد القانــون الخــاص إتخــاذ القرارات المتعلقــة به، وعليه من بــاب اولى الا يشــارك في مهام تتعلق بمصلحة الجماعــة. لذلك تنص القوانين الانتخابية على حرمان المجانين والمصابين بأمراض عقلية من مباشرة الانتخاب.

أمــا الأهلية الأدبية فيراد بها عدم صــدور حكم جنائي ضد الناخب، مخل بالشرف، أو حسن السمعة، نتيجة لإرتكابه جريمة ما، كجرائم السرقة والنصب وخيانة الامانة. لأن القيام بمثل هذه الجرائم يمس الاعتبار الأدبي لمقترفها لذلك لا يجوز ان يباشر الانتخاب الا في حالة رد الاعتبار له من خلال صدور عفو شامل بذلك، أو صدور أمر قضائي برد الإعتبار له.

٤- الجنس: كانت دول كثيرة تحصر الانتخاب بالذكور دون الاناث وكان الــرأي الســائد في الماضي ان ذلــك لا يتنافى مع مبدأ الاقتــراع العام. الا ان هذا التمييز بدأ بالتراجع، وذهبت معظم دســاتير العالم إلى الأخذ بمبدأ المساواة وتقرير حق الانتخاب للذكور والإناث على السواء.

وكانــت الولايات المتحدة الأمريكية سـباقة في هــذا المضمار حيث قررت حق الانتخاب في التعديل التاسـع عشــر الذي ادخل على دستورها الفيدرالي سنة ١٩٢٠، ثم تقرر ذلك في كثير من دساتير العالم.

هذا ويلاحظ ان بعض الدول لازالت حتى العصر الحاضر لا تسمح للنساء بمباشرة حق الانتخاب أو الترشيح[١].

الفرع الثالث
نظم الانتخاب

أولا: الانتخاب المباشر وغير المباشر

يراد بالانتخاب المباشر ان ينتخب الناخبون من ينوب عنهم في تولي مهام الحكم بشكل مباشر دون وسيط.

أما الانتخاب غير المباشر فيعني ان مهمة الناخبين تنحصر في اختيار مندوبين يقومون بالنيابة عنهم في اختيار النواب أو الحكام.

وهذا يعني ان الانتخاب المباشر يكون على درجة واحدة، اما الانتخاب غير المباشر فيكون على درجتين أو أكثر[٢].

ويذهب الاتجاه الغالب في الفقه إلى تأييد الأخذ بالانتخاب المباشر، لأنه يعد التطبيق الأمثل للديمقراطية النيابية، حيث يستطيع الشعب بمفهومه

١- ومثال ذلك ما مقرر في النظم الانتخابية لدول الخليج العربي. مع الاشارة إلى ان دولة الكويت اجازت للنساء مباشرة الحقوق السياسية في ايار ٢٠٠٥، وتمكنت اربع نساء بالفوز في انتخابات مجلس الامة التي جرت في ٢٠٠٩\٥\١٦ مع الإشارة ان عدد أعضاء المجلس خمسين عضوا. انظر تفاصيل ذلك، صحيفة الشرق الأوسط، العدد ١١١٢٩ في ٢٠٠٩\٥\١٨. ومجلة العربي الكويتية، العدد ٦٠٩ لسنة ٢٠٠٩، ص ص ٣٦- ٦٤.

٢- أخذ العراق بهذا الأسلوب في العهد الملكي، حيث نصت المادة الأولى من قانون انتخاب النواب لسنة ١٩٤٦ على ان (الناخب هو من له الحق في انتخاب المنتخبين. والمنتخب هو من له الحق في انتخاب النواب). ثم اخذ العراق بالانتخاب المباشر وفقا للمرسوم رقم ٦ لسنة ١٩٥٢، حيث نصت المادة الأولى على ان (يجري انتخاب نائب الامة بالانتخاب المباشر وفق أحكام هذا المرسوم). وورد نفس النص في القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٥٦

السياسي من خلاله ان يختار ممثليه دون وسيط. ولذلك يلاحظ ان معظم القوانين الانتخابية تأخذ بأسلوب الانتخاب المباشر في الوقت الحاضر.

ثانيا: الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة

أ- الانتخاب الفردي: ان الأخذ بالانتخاب الفردي يقتضي تقسيم البلاد على دوائر انتخابية صغيرة نسبيا، حيث يقوم الناخبون باختيار نائب واحد عن كل دائرة انتخابية، فمثلا إذا كان عدد النواب الذين يراد انتخابهم في مجلس النواب العراقي ٢٧٥ عضوا، يجب ان يقسم العراق إلى ٢٧٥ دائرة انتخابية، وينتخب عن كل دائرة نائبا واحدا من بين المرشحين فيها

ب- الانتخاب بالقائمة: تقسم البلاد على دوائر انتخابية كبيرة نسبيا في حالة الأخذ بهذا الأسلوب، ويختار الناخبون عددا محددا من بين المرشحين في كل دائرة انتخابية، ووفقا لما محدد لكل دائرة.

وهذا يعني ان الناخب لا يعطي صوته لمرشح واحد وانما يختار العدد المقرر لدائرته الانتخابية.

ثالثا: الانتخاب بالأغلبية

وله صورتان، هما الانتخاب بالأغلبية البسيطة، والانتخاب بالأغلبية المطلقة، فبالنسبة للصورة الأولى يراد بها ان المرشح أو المرشحين الذين يحصلون على أكثرية أصوات الناخبين يفوزون في الانتخابات[1]. اما

١- مثال ذلك، إذا كان عدد الأصوات الانتخابية المعطاة في إحدى الدوائر الانتخابية، ألف صوت، وكان المرشحون فيها ثلاثة، وكان ترتيبهم وفق الاتي: المرشح الأول حصل على ٣٥٠ صوتا، والمرشح الثاني حصل على ٣٣٠ صوتا، وحصل المرشح الثالث على ٣٢٠ صوتا. فيكون المرشح الأول هو الفائز بالمقعد، لحصوله على أكثرية الأصوات. ويصح هذا المثال أيضا إذا

بالنسبة للصورة الأخرى (الأغلبية المطلقة) فيراد بها حصول المرشح أو المرشحين على أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة المعطاة في الانتخابات، أي أكثر من خمسين بالمئة[١]. وفي حال عدم حصول أحد المرشحين على هذه النسبة تعاد الانتخابات مرة أخرى ويفوز فيها من يحصل على أكثرية الأصوات.

هذا ومن الجدير بالملاحظة ان الانتخاب بالأغلبية يمكن الأخذ به سواء أكان الانتخاب فرديا أم بالقائمة. ففي حالة الانتخاب الفردي يفوز المرشح الذي حصل على أكثرية الأصوات أو الأغلبية المطلقة، والشيء نفسه ينطبق على الانتخاب بالقائمة.

رابعا: التمثيل النسبي

نظرا للانتقادات التي وجهت لنظام الانتخاب بالأغلبية وبصورتيه، ولعل اهم تلك الانتقادات حرمان الاحزاب الصغيرة من التمثيل في المجالس النيابية، وهيمنة الأحزاب الكبيرة، فضلا عن عدم تمثيل الفائزين بالانتخابات لهيئة الناخبين بشكل عادل، حيث يلاحظ ان نسبة كبيرة من الأصوات لا تمثل نتيجة عدم فوز مرشحيها، لذلك ذهبت بعض الدول إلى الأخذ بنظام التمثيل النسبي[٢]، الذي يعتمد اسلوب الانتخاب بالقائمة.

كان الانتخاب بالقائمة حيث يفوز مرشحو القائمة التي تحصل على اكثر الاصوات.

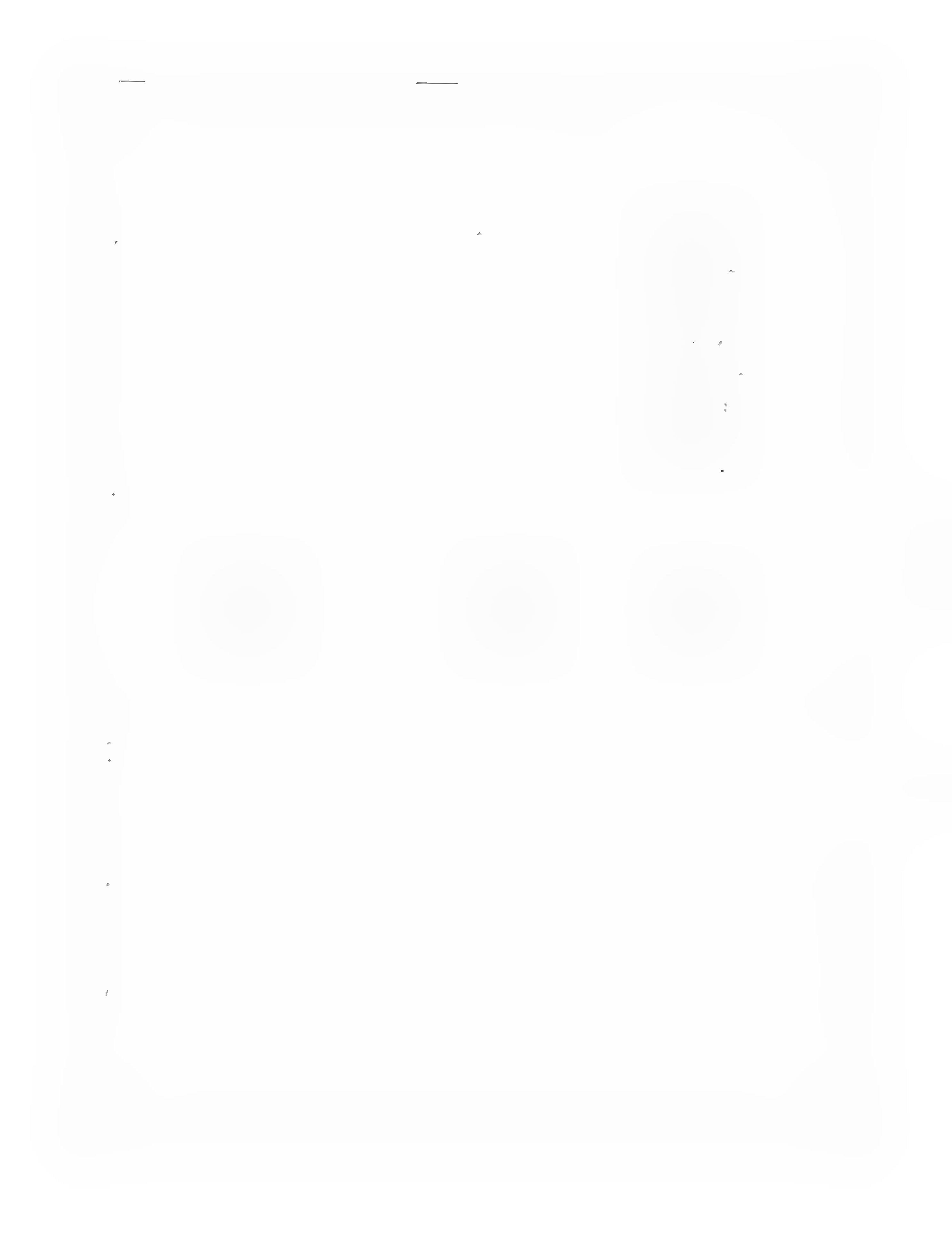
١- مثال ذلك إذا كان عدد الأصوات الانتخابية المعطاة في إحدى الدوائر الانتخابية ١٠٠٠ صوت وعدد المرشحين ثلاثة فيجب ان يحصل أحدهم على ٥٠٠+ صوت واحد حتى يفوز بالانتخابات.

٢- من هذه الدول، بلجيكا، السويد، النرويج، الدانمارك، النمسا، البرتغال، هولندا. انظر، د.طعيمة الجرف، نظرية الدولة، مصدر سبق، ص ٤٩٨.

ووفقا للتمثيل النسبي توزع المقعد على القوائم الانتخابية وفقا للثقل السياسي لكل حزب بحيث توزع بصورة أكثر عدلا من النظام الانتخابي السابق.

وللتمثيل النسبي صورتان، الأولى ان يكون شاملا على مستوى الدولة، والأخرى ان يكون جزئيا على مستوى المناطق الانتخابية. فبالنسبة للصورة الأولى توزع المقاعد من خلال تقسيم العدد الكلي للناخبين في جميع انحاء البلاد على عدد مقاعد المجلس النيابي، وناتج هذه القسمة يمثل المعدل الوطني، الذي يقابل مقعدا نيابيا واحدا. وهكذا يلاحظ ان العدد الانتخابي الموحد يحدد مسبقا في قانون الانتخاب.

اما بالنسبة للصورة الاخرى توزع المقاعد وفقا للقاسم الانتخابي للمنطقة الانتخابية، الذي يستخرج من خلال قسمة عدد الأصوات الصحيحة المعطاة في المنطقة الانتخابية على عدد المقاعد المخصصة لتلك المنطقة، فإذ كان عدد الأصوات الصحيح المعطى في المنطقة هي ١٢٥٠٠٠ صوت، وكان عدد المقاعد المخصصة لها خمسة مقاعد، فإن القاسم الانتخابي يكون ٢٥٠٠٠ صوت. وهذا القاسم الانتخابي يمثل الحد الادنى اللازم للحصول على مقعد واحد بالنسبة للقوائم.



الفصل الثالث

انواع الدول

ان الدولة اما ان تكون موحدة بسيطة، واما ان تكون اتحادية (مركبة) وسنحاول بيان ذلك وفق الآتي:



المبحث الأول
الدولة الموحدة أو البسيطة

تتميز الدولة البسيطة أو الموحدة ببساطة تركيبها ووحدتها، فالسيادة فيها موحدة، ولها حكومة واحدة ودستور واحد ويخضع الأفراد فيها لسلطة واحدة وقوانين موحدة.

ويتضح مما تقدم ان الدولة الموحدة تبدو وحدة واحدة في المجالين الداخلي والخارجي، حيث توجد هيئة واحدة تتولى تمثيلها في الخارج وإدارة شؤونها الخارجية. اما في المجال الداخلي فتتميز بوحدة النظام السياسي، إذ يوجد دستور واحد يسري على كافة إقليم الدولة الموحد، ولا يوجد ازدواج في السلطات، حيث توجد سلطة تشريعية واحدة تمارس اختصاصاتها في حدود الإقليم، وسلطة تنفيذية واحدة تختص بتنفيذ القوانين في الدولة، فضلاً عن سلطة قضائية واحدة تحسم المنازعات التي تقوم بين الأفراد في الدولة.

ومن أمثلة الدولة الموحدة مصر، لبنان، العراق قبل صدور قانون إدارة الدولة لسنة ٢٠٠٤، الأردن، فرنسا.

نظام اللامركزية الإدارية والدولة الموحدة

إذا كانت الدولة الموحدة تتميز ببساطة التركيب، فإن ذلك لا يعني ضرورة ان يتسم تنظيمها الإداري ببساطة التركيب أيضا، إذ قد تأخذ الدولة

الموحدة بنظام المركزية الإدارية، الذي يعني تركيز الوظيفة الإدارية في الدولة في السلطات الإدارية المركزية الموجودة في العاصمة، وهذا يعني ان تلك السلطات تقوم بمباشرة مظاهر الوظيفة الإدارية كافة، اما بشكل مباشر من قبلها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها، ويخضعون لسلطتها الرئاسية.

وقد تأخذ الدولة الموحدة بنظام اللامركزية الإدارية، من خلال توزيع الاختصاصات الوظيفية الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وهيئات محلية اقليمية او مصلحية مستقلة عن السلطة المركزية، وإن كانت تخضع لإشرافها ورقابتها.

الا ان استقلال الوحدات الإدارية المحلية أو المصلحية هو استقلال نسبي، ولا يجوز ان يصل إلى حد الاستقلال الكامل، لأن ذلك يؤدي إلى انهيار وحدة الدولة[١]. ويتضح ان الأخذ باللامركزية الإدارية لا يتعارض ونظام الدولة الموحدة، حيث ان المركزية واللامركزية الإدارية (لا تتعلقان بنظام الحكم السياسي في الدولة، بل تركيز هذه الوظيفة في يد واحدة أو توزيعها بين السلطة المركزية وهيئات ادارية مستقلة)[٢].

١- د.ثروت بدوي، النظم السياسية، مصدر سابق، ص٥٧

٢- د.محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٤، ص٧٢.

المبحث الثاني
الدولة الاتحادية (المركبة)

تظهـر الدولة الاتحادية للوجود نتيجة اتفاق عدد من الدول على قيام اتحاد بينها. ويلاحظ ان قوة الدولة الاتحادية تتباين تبعا لتوزيع السـلطات بين سلطة الاتحاد والدول المكونة له، وكذلك تبعا للشكل الذي يتبناه الاتحاد، إذ مـن المعروف ان الاتحاد الشـخصي يعد من اضعف أنواع الاتحادات، بينما يعد الاتحاد المركزي اقواها. وسنتناول دراسة أنواع الدول الاتحادية ووفق الآتي:

أولا: الاتحاد الشخصي[1]

يقوم الاتحاد الشـخصي على اسـاس وحدة رئيس الدولة حيث تتفق دولتـان أو أكثـر على اختيار شـخص ليتولى رئاسـة كل دولـة من دول الاتحاد، مع احتفاظ كل دولة بشخصيتها القانونية على المستويين الخارجي والداخلي، وهذا يعني ان الاتحاد الشخصي لا ينشئ دولة جديدة.

ويترتب على قيام الاتحاد الشخصي النتائج الآتية:

أ- ان الدول المنظمة للإتحاد تبقى محتفظة بشـخصيتها الدولية، إذ تكون كل دولة مستقلة بتمثيلها الخارجي وبتصرفاتها الخارجية التي تلزمها وحدها. وتأسيسا على ذلك يكون لكل دولة من دول الاتحاد حرية عقد

١- د.ثروت بدوي، المصدر السابق، ص٥٩. د.محمود عاطف البنا، المصدر السبق، ص١٤٧

المعاهدات الدولية مع الدول الأخرى، وكذلك تتحمل كل دولة نتائج ما تقوم به من تصرفات مستقلة عن باقي دول الاتحاد الاخرى.

ب- ان رئيس الدولة في الاتحاد لا يمارس سلطاته كونه رئيسا للإتحاد وانما يأخذ صفات متعددة بتعدد دول الاتحاد، فيكون له دور مستقل في كل دولة على حدة.

ج- لا يشترط في الاتحاد الشخصي ضرورة التطابق في الانظمة السياسية، نظرا لبقاء الدول المكونة له محتفظة بشخصيتها الدولية والداخلية، فقد يقوم بين دول تأخذ بالنظام الديمقراطي واخرى لا تأخذ به.

د- ان مواطني كل دولة من دول الاتحاد يحتفظون بجنسيتهم الخاصة بهم، وبالتالي يعتبرون اجانب بالنسبة للدول المكونة للاتحاد.

تقييم الإتحاد الشخصي

من خلال ما تقدم يتضح ان الاتحاد الشخصي اضعف أنواع الاتحادات لأنه يقوم على اساس شخصية رئيس الدولة، مما يجعله اتحادا مؤقتا وعرضيا ينتهي بمجرد اختلاف شخصية رئيس الدولة. واصبح هذا الاتحاد من ذكريات التاريخ حيث لايوجد له تطبيق في الوقت الحاضر.

أمثلة الاتحاد الشخصي:

١- اتحاد انجلترا وهانوفر (١٧١٤- ١٨٣٧): قام هذا الاتحاد على اثر تولي ملك انجلترا هاتين الدولتين، وانتهى حينما تولت الملكة (فكتوريا) عرش انجلترا، وتعذر اعتلاؤها عرش هانوفر في الوقت نفسه، لأن قانون توارث العرش في هانوفر لم يكن يسمح لتولي النساء للعرش، الا إذا انعدم الذكور تماما، مما ادى إلى انتهاء هذا الاتحاد الشخصي.

٢- اتحاد هولندا ولكسمبورج (١٨١٥- ١٨٩٥).

٣- اتحاد بلجيكا والكونغو الحرة (١٨٥٥- ١٩٠٨).

ثانيا: الإتحاد الحقيقي أو الفعلي

ينشأ هذا الاتحاد بين دولتين أو أكثر، ويختلف عن الاتحاد الشخصي من خلال قيام شخصية دولية تمثل دول الاتحاد في الشؤون الخارجية، مع احتفاظ الدول المكونة له بشخصيتها الداخلية، حيث تبقى كل دولة منها محتفظة بدستورها ومؤسساتها الداخلية. ويكون للإتحاد الحقيقي رئيسا واحداً، ولا ينتهي بإختلاف توارث العرش أو زوال رئيس الدولة كما لاحظنا في الاتحاد الشخصي.

ونظرا لفقدان الدول المكونة للإتحاد الحقيقي لشخصيتها الدولية وظهور شخصية دولية جديدة تمثل دول الاتحاد أمام الدول الاخرى، فأن المعاهدات والاتفاقات الدولية تعقد بإسم الاتحاد، إذا كانت لها علاقة بمسائل تخص الاتحاد بأكمله. ولكن يجوز لأي دولة من دول الاتحاد ان تعقد معاهدة أو اتفاقية مع دولة أخرى وبإسمها إذا كان ذلك يتعلق بامور داخلية خاصة بها. مع ملاحظة ان التمثيل الدبلوماسي والقنصلي مع الدول الاخرى يكون بإسم الاتحاد. وفي حال دخول إحدى الدول المكونة للإتحاد الحرب مع دولة أخرى خارج دول الاتحاد فتعد كل دول الاتحاد في حالة حرب مع تلك الدولة، وفي حالة وقوع حرب بين دولتين من دول الاتحاد فتعد حرب اهلية وليست دولية، نظرا لفقدان دول الاتحاد لشخصيتها الدولية وتمثيلها من قبل دولة الاتحاد.

أمثلة الاتحاد الحقيقي:

١- اتحاد السويد والنرويج (١٨١٥- ١٩٠٥).

٢- اتحاد النمسا والمجر (١٨٦٧- ١٩١٨).

٣- اتحاد الدانمارك وايسلندا (١٩١٨- ١٩٤٤).

ثالثا: الاتحاد التعاهدي أو الاستقلالي

يقوم هذا الاتحاد بين دولتين أو أكثر استنادا إلى معاهدة تقر من قبل حكومات دول الاتحاد ولذلك سمي بالاتحاد التعاهدي وتبقى الدول المكونة لهذا الاتحاد محتفظة باستقلالها في المجالين الداخلي والخارجي.

ومن أهم مظاهر الاتحاد التعاهدي، قيام تحالف بين دول الأتحاد الغرض منه تنظيم بعض القضايا المشتركة، كتنسيق الشؤون الاقتصادية والثقافية والدفاعية.

وتناط مهمة تنظيم القضايا المشتركة التي نصت عليها معاهدة التحالف بهيئة تدعى الجمعية أو المؤتمر وتضم ممثلين عن الدول الاعضاء، ويتقرر من خلال هذه الهيئة، السياسة العامة للإتحاد استنادا إلى بنود المعاهدة.

النتائج التي تترتب على قيام الاتحاد التعاهدي

تترتب نتائج عديدة على قيام هذا الاتحاد منها الآتي.

١- استقلال كل دولة بتمثيلها الخارجي وبسياستها الخارجية، نظرا لإحتفاظ الدول الداخلة في الاتحاد بشخصيتها الدولية. وتكون تلك السياسة ملزمة لها وحدها وذلك بناءا على حرية كل دولة في عقد

المعاهدات مع الدول الاخرى، شـريطة الا يتعارض ذلك مع القضايا المشتركة التي نظمتها معاهدة التحالف.

ومـن الحدير بالذكر ان قـرارات الهيئة يجب ان تحظى بموافقة حكومـات الدول الاعضاء بغية نفادها، وان القرارات التي تتخذ يجب حصـول الاجمـاع عليها، الا نه قد تنشـأ حالات محددة تقـر بموافقة الاغلبية المطلقة لدول الاتحاد.

٢- ان الـدول الداخلـة في الاتحاد تبقى محتفظة بشـخصيتها في المجال الداخلي، وتأسيسـا على ذلـك فإن تلك الدول تكون مسـتقلة بنظامها السياسـي، ويجوز التباين في شـكل النظام السياسي بين تلك الدول، كأن تكـون دول منها تأخذ بالنظام الجمهـوري واخرى تأخذ بالنظام الملكـي مثلا. وكذلك يبقى رعايا كل دولة من دول الاتحاد محتفظين بجنسـيتهم الخاصة، ويعدون في حكم الاجانب بالنسـبة لدول الاتحاد الاخرى.

٣- يجـوز لأي دولة عضو ان تنسـحب من الاتحاد في أي وقت تشـاء، حتى لو لم ينص على ذلك صراحة في معاهدة التحالف[١].

أمثلة الاتحاد التعاهدي:

أ- اتحاد الولايت المتحدة الأمريكية (١٧٧٦- ١٧٨٧).

١- د.محسـن خليـل، مصدر سـابق، ص٧٧. ويذهب بعض الفقه إلى القـول بحق الدول الاعضاء في الانسـحاب، حتى وان وجد نصا في الميثاق يمنع ذلك، على اساس ان حق الانسحاب يمكن استعماله ولو تضمنت معاهدة الاتحاد تنازل الاعضاء عنه، بحجة ان هذا التنازل غير ذي قيمة قانونية. ويرى د.ثروت بدوي ان هذا الراي غير سليم (لأن الاتحاد التعاهدي يقوم على اساس اتفاق بين الدول الاعضاء. ومن ثم يلزم تقييد هذه الدول بما ارتبطت به). انظر د.ثروت بدوي، النظم السياسية، المصدر السابق، ص ٦٨.

ب- الاتحاد السويسري (١٨١٥- ١٨٤٨).

ج- الاتحاد الجرماني (١٨١٥- ١٨٦٦).

د- الاتحـاد الذي قام بين الجمهوريــة العربية المتحدة والمملكة المتوكلية اليمنية (١٩٥٨- ١٩٦١).

هـ- ميثاق الجامعة العربية لسنة ١٩٤٥: حيث يعد هذا الميثاق المتفقة عليه الـدول العربية اتحادا تعاهديا. إذ احتفظت الدول الموقعة على الميثاق باسـتقلالها وبسيادتها في المجالين الخارجي والداخلي وهذا ما يلاحظ من خلال قراءة نصوص الميثاق، حيث تؤكد المادة الأولى من الميثاق على استقلال الدول الاعضاء بقولها (تتألف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق) وتأكيدا على احتفاظ الدول الاعضاء بسيادتها في المجالين الداخلي والخارجي تنص المادة الثامنة من الميثاق على ان (تحترم كل دولة من الدول المشـتركة في الجامعــة نظـام الحكم القائم فـي دول الجامعة الاخـرى وتعتبره حقا مـن حقـوق تلك الدول وتتعهد بـألا تقوم بعمل يرمي إلـى تغيير ذلك النظام فيها) فيما تنص المادة التاسعة من الميثاق على ان (المعاهدات والاتفاقات التي سبق ان عقدتها أو التي تعقدها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع اية دولة أخرى لا تلزم ولا تقيد الاعضاء الأخرين).

ان الهيئة المشتركة التي تمثل دول الجامعة هي مجلس الجامعة، الذي يتكون من ممثلي الدول المشتركة في الجامعة، ويكون لكل منها صوت واحد.

و- مجلس التعاون العربي الذي عقد بين كل من العراق ومصر والاردن واليمن الشمالية في ٦ شباط ١٩٨٩. وقد انتهى هذا الاتحاد من الناحية الفعلية بعد احتلال دولة الكويت في الثاني من آب ١٩٩٠.

رابعا: الاتحاد المركزي

يختلف الاتحاد المركزي عن الاتحادات التي سبق دراستها، لأن تلك الاتحادات تعد اتحادات قانون دولي وتنشئ بمقتضى معاهدة دولية، بينما يعد الاتحاد المركزي اتحاد قانون دستوري، وينشأ استنادا إلى عمل قانوني داخلي سنده الوثيقة الدستورية الاتحادية، حيث تخضع الدويلات المكونة له لأحكام الدستور الذي ينظم العلاقة بينه وبين سلطة الاتحاد، ويحدد اختصاصات كل منها.

كيفية نشأة الاتحاد المركزي

ينشأ الاتحاد المركزي بإحدى الطريقتين الاتيتين[1]:

الطريقة الأولى: اتفاق عدة دول مستقلة على انشاء اتحاد مركزي. ووفقا لهذه الطريقة نشأ الاتحاد المركزي في الولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا وألمانيا وكندا.

الطريقة الثانية: تفكك دولة موحدة إلى عدة دويلات صغيرة، مع وجود الرغبة لدى هذه الدويلات في الابقاء على علاقة منميزة بعضها مع البعض الاخر، وتكون في صورة اتحاد مركزي، بحيث يكون لها استقلالا نسبيا لم تتمتع به عندما كانت ضمن الدولة الموحدة. ووفقاً لهذه الطريقة نشأ الاتحاد المركزي في الاتحاد السوفيتي السابق وبعض دول امريكا اللاتينية كالمكسيك، الارجنتين والبرازيل.

١- د.محمد كامل ليله، النظم السياسية، المصدر السابق، ص ١٤١

هذا ومن الملاحظ ان هناك عوامل عدة تدفع الدول إلى إقامة الاتحاد المركزي، قد تكون هذه العوامل داخلية، كوحدة الجنس أو اللغة أو الدين والتقاليد والميول المشتركة(١). وقد تكون عوامل خارجية، لعل اهمها إقامة اتحاد قوي للدفاع عن دوله من أي عدوان خارجي قد تتعرض له. وكان لهذا العامل اثره في قيام الاتحاد المركزي للولايات المتحدة الأمريكية والمانيا.

النتائج التي تترتب على قيام الاتحاد المركزي

تترتب نتائج عدة عند قيام الاتحاد المركزي، منها ما يتعلق بالمجال الخارجي واخرى تتعلق بالمجال الداخلي.

١- النتائج التي تتعلق بالمجال الخارجي

أ- ظهور دولة جديدة تمثل دول الاتحاد تكون لها شخصية دولية واحدة، حيث تذوب شخصيات الدويلات فيما يتعلق في الجانب الدولي في هذه الشخصية الجديدة. ولدولة الاتحاد فقط إقامة العلاقات الدولية مع الدول الاخرى والمنظمات الدولية وما يتبع ذلك من تبادل التمثيل الدبلوماسي وابرام المعاهدات وسلطة اعلان الحرب وقبول السلام(٢).

١- وكان لهذه العوامل دور كبير في نشاة الاتحاد المركزي في الولايات المتحدة الامريكية، المانيا وستراليا. د محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ١٤٣.

٢- مع ملاحظة ان بعض الدساتير الاتحادية خرجت عن هذا السياق واعطت للولايات حق تبادل التمثيل الدبلوماسي وابرام المعاهدات. مثال ذلك دستور المانيا لسنة ١٨٧١ وكذلك دستورها لسنة ١٩٤٩. وأجاز بعضها للدول الاعضاء عقد الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية، مثال ذلك دستور الاتحاد السوفيتي السابق لسنة ١٩٧٧. انظر د ثروت بدوي، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٧٥.

ب- يتكـون إقليم الدولـة الاتحادية من مجموع اقاليـم الدويلات، وتحدد حدودها مع الدول الاخرى على اساس اقليمها الموحد الجديد.

ج- يكون لمواطني الدولة الاتحادية جنسية مشتركة واحدة، تكون الرابطة القانونية التي تربط المواطنين بدولة الاتحاد.

٢- النتائج التي تتعلق بالمجال الداخلي

أ- وجـود دسـتور موحد للدولة الاتحادية تضعه سـلطة تأسيسـية تمثل الاتحـاد بأكمله، ومع وجود هذا الدسـتور الموحـد الا ان لكل ولاية دستوراً خاصاً بها شريطة الا يتعارض مع دستور الدولة الاتحادية.

ب- وجود ثلاث سلطات على مستوى الاتحاد تتمثل بالسلطة التشريعية، التنفيذيـة والقضائيـة وهي التي تختـص في شـؤون الاتحاد، حيث تتولى السـلطة التشريعية تشريع القوانين التي تخص الاتحاد بأكمله. ويلاحظ على السلطة التشريعية في دول الاتحاد المركزي انها تتألف من مجلسـين، احدهما يقوم على اساس التمثيل السكاني والاخر يقوم على اساس المساواة بين الولايات كأن تمثل كل ولاية بعضوين[1].

وهـذا ما أخذ به دسـتور الولايـات المتحدة الأمريكيـة حيث يتكون مجلس الشـيوخ من مئة عضو، يمثلون الولايات على اساس عضوين لكل

١- من الجدير بالملاحظة ان الدستور الالماني لسـنة ١٩١٩ لم يأخذ بهذه القاعدة، إذ اقام المجلس على اساس الثقل السكاني حيث نص على ان (يكون لكل ولاية من ولايات الاتحاد عضو واحد على الاقل يمثله في المجلس الاعلى، وبالنسـبة للولايات الكبيرة والتي لها اهمية خاصة يكون لها بالمجلس اعضاء اضافيون، على اسـاس عضو عـن كل ٧٠٠٠٠٠ فرد من رعايا الدولة، علـى الا يزيـد عدد ممثلي ايـة ولاية في المجلس الاعلى على خمس اعضاء المجلس). انظر د.محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ١٤٩ واخذ بذلك دستور المانيا لسنة ١٩٤٩ ايضا.

ولاية بصرف النظر عن الحجم السكاني لها، وقد يبرر هذا الاتجاه بطمأنة الولايات الصغيرة من عدم هيمنة الولايات الكبيرة على شؤون الاتحاد.

اما السلطة التنفيذية فتختص بتنفيذ القوانين الاتحادية ومباشرة المهام الإدارية من خلال اتباع إحدى الطرق الآتية:

- **الإدارة المباشـرة:** تعنـي وجود موظفيـن تعينهم السـلطة الاتحادية يتوزعـون في انحاء الدولة كافة ينفذون القوانين والقرارات الاتحادية داخل الولايات، دون الاسـتعانة بموظفي الولايـات. ومن الدول التي اخذت بهذه الطريقة الولايات المتحدة الأمريكية.
- **الإدارة غير المباشـرة:** ووفقا لهذه الطريقة تنـاط مهمة تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية بموظفي الولايات، مع وجود الاشراف والرقابة مـن قبل السـلطة الاتحاديـة. ومن مزايا هـذه الطريقـة الاقتصاد في النفقات، ومن الدول التي اخذت بها المانيا الاتحادية.
- **الإدارة المختلطـة:** تجمـع هـذه الطريقـة بين خصائـص الطريقتين السـابقتين، حيـث تجعل مهمـة تنفيـذ القوانين والقـرارات الاتحادية مشتركة بين موظفين من الاتحاد وبين الادارات المحلية في الولايات، ومن الدول التي اخذت بهذه الطريقة النمسا.

اما فيما يتعلق بالسـلطة القضائيـة، توجد في الدولة الاتحادية هيئات قضائيـة مركزية، من اهمها المحكمـة العليا، التي تتولى مهمة الفصل في المنازعات التي تحدث بين الولايات والاتحاد، أو بين ولاية وولاية أخرى من ولايـات الاتحاد. وقد يكون لها اختصاص اسـتئنافي بالنسـبة لأحكام المحاكم العليا في الولايـات. ومن أمثلة المحاكم العليا الاتحادية، المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية والمحكمة الاتحادية في سويسرا.

الهيئات المحلية

ان مـن خصـائص الاتحاد المركزي ازدواج السـلطات، حيث توجد سلطات ثلاث، (تشـريعية، تنفيذية وقضائية) على مستوى الاتحاد وكذلك توجد سـلطات مثلها على مستوى كل ولاية، وتباشر اختصاصـاتها استنادا إلى الدسـتور الخاص بالولاية. وتعد هذه الهيئات، هيئات حاكمة وليسـت مجرد هيئات ادارية، وتكون مسـتقلة في ممارسة اختصاصاتها في حدود القانون، دون ان تخضع لرقابة أو وصاية من قبل السلطة المركزية(١).

كيفية توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية

يواجـه المشـرع الدسـتوري صعوبة بالغـة في وضع آليـة لتوزيع الاختصاصـات بين السـلطات الاتحاديـة والولايات. وتختلف الدسـاتير الاتحاديـة فـي ذلك تبعا للعوامل التي احاطت بنشـأة الاتحاد. ومع ما تقدم هناك طرق عدة لتوزيع الاختصاصات تتمثل بالآتي:

١- ان يحدد الدسـتور الاتحادي اختصاصات كل من السـلطة المركزية والولايات على سـبيل الحصر. وهذه الطريقة معيبة، لأن الدستور لا يستطيع الاحاطة بما سيسـتجد في المستقبل من موضوعات تقتضي تحديد الجهة التي تختص بمباشرتها.

٢- ان يحـدد الدسـتور اختصاصـات الولايـات علـى سـبيل الحصر، ويترك ما عدا ذلك إلى السـلطة الاتحاديـة المركزية. وهذا يعني ان السـلطة الاتحادية هي صاحبة الاختصاص العام والولايات صاحبة الاختصاص الاستثنائي.

١- د.ثروت بدوي، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٧٩.

و هذه الطريقة يؤخذ بها إذا اريد دعم سلطة الاتحاد وتقويتها، ولذلك يلاحظ ان دساتير الدول الاتحادية الحديثة اخذت بها. مثال ذلك دستور الهند سنة ١٩٤٩ ودستور فنزويلا لسنة١٩٥٣.

٣- ان يحدد الدستور اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر، ويترك ما عدا ذلك للولايات. ووفقا لهذه الطريقة تصبح سلطة الولايات عامة وسلطة الاتحاد استثناء. وقد اخذت معظم الدساتير الاتحادية التقليدية بهذه الطريقة، كدستور الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا والمانيا.

ومن الجدير بالملاحظة ان هذه الطريقة قد تحد من قوة الدولة الاتحادية على اساس ان سلطة الدولة الاتحادية محددة بموجب الدستور، بينما سلطة الولايات تكون عامة، الا ان الجانب العملي يخالف ذلك، حيث يلاحظ ان الدول الاتحادية التي أخذت بهذه الطريقة اتجهت نحو توسيع اختصاصات السلطة المركزية على حساب اختصاصات الولايات، مما يجعل (اختصاص الدولة المركزية اختصاصا عاما شاملا لكل ما لم ينص على خلافه صراحة)[١].

هذا وتنص بعض الدساتير الاتحادية على اعطاء اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية فضلا عن اشراكها كل من السلطات الاتحادية والولايات في اختصاصات مشتركة وهذا ما أخذ به دستور المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ ودستور الامارات العربية لسنة ١٩٧١.

١- د.ثروت بدوي، النظم السياسية، المصدر السابق، ص٨٣

دراسة بعض الدساتير التي اخذت بالاتحاد المركزي

هناك دساتير عديدة اخذت بالاتحاد المركزي وسنتناول دراسة كل من دستور الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، المانيا والامارات العربية المتحدة.

أولا: دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧

وضع هذا الدستور في سنة ١٧٨٧، وأصبح نافذ المفعول في سنة ١٧٨٩، حيث اتفقت حين ذاك الولايات الأمريكية التي كانت منتظمة في اتحاد تعاهدي على تطويره إلى اتحاد مركزي قوي. وحدد الدستور المذكور اختصاصات الدولة الاتحادية على سبيل الحصر وترك ما عدا ذلك إلى الولايات.

المؤسسات الدستورية الاتحادية وفقا للدستور

نص الدستور على ثلاث سلطات هي التشريعية، التنفيذية والقضائية.

١- **السلطة التشريعية (الكونجرس):** وتتكون من مجلسين هما: مجلس النواب ومجلس الشيوخ.

أ- مجلس النواب: ينتخب الناخبون أعضاء هذا المجلس بصورة مباشرة، وعدد أعضائه ٤٣٨ب عضوا، على اساس عضو واحد لكل ٤٠٠٠٠٠ نسمة. ويشترط في المرشح لعضوية المجلس الا يقل عمره عن خمس وعشرين سنة وان يكون حاصلا على الجنسية الأمريكية منذ سبع سنوات على الاقل قبل الترشيح. اما مدة عضوية المجلس فهي سنتان.

ب- مجلس الشيوخ: ينتخب أعضاء هذا المجلس بصورة مباشرة، ويتألف من مئة عضو، وذلك على اساس المساواة بين الولايات،

حيث تمثل كل ولاية بعضوين. ويشترط في المرشح لعضوية المجلس الا تقل سنه عن ثلاثين عاما وان يكون متمتعا بالجنسية الأمريكية منذ تسع سنوات على الاقل قبل الترشيح.

اما مدة العضوية في المجلس فهي ست سنوات، ويعاد انتخاب ثلث أعضاء المجلس كل سنتين.

هذا وتختص السلطة التشريعية بسن القوانين على مستوى الاتحاد بأكمله، ويباشر المجلسان هذه السلطة على قدم المساواة، مع وجود ارجحية لمجلس النواب فيما يتعلق بإقتراح مشروعات القوانين الخاصة بالمسائل الضريبية دون مجلس الشيوخ.

ويعتمد المجلسان في تسيير اعمالهما على نظام اللجان الدائمة، التي تتوزع على كافة الانشطة التشريعية. وتقوم هذه اللجان بعقد جلسات عامة، ولها ان تعين لجانا للتحقيق، وان تستدعي أي شخص للاستفادة منه في اعطاء معلومات تفيد الكونجرس

وفي حال اختلاف المجلسين حول مشروع قانون ما، فإن الطريقة المتبعة تتمثل بتشكيل لجنة خاصة تسمى (لجنة التوفيق)، التي تتكون من أعضاء يمثلون المجلسين، وتقوم هذه اللجنة بتقريب وجهات نظر الطرفين، وفي حال فشلها في ذلك يهمل المشروع المختلف عليه نهائيا.

وفضلا عما تقدم تباشر السلطة التشريعية اختصاصات أخرى تتلخص بقيامها بإعداد المضمون الفكري للتعديلات الدستورية وفقا للمادة الخامسة من الدستور، ولها حق مراقبة سير المرافق العامة أيضا.

وتشارك عن طريق مجلس الشيوخ بتعيين كبار الموظفين الفيدراليين. وكذلك لا تعد المعاهدات الدولية نافذة مالم يصادق عليها مجلس الشيوخ بأغلبية الثلثين. وفي بعض الحالات قد يقوم الكونجرس بإجراء انتخابات رئاسية في حالة عدم حصول مرشح الرئاسة على الاغلبية المطلقة، حيث يقوم مجلس النواب باختيار الرئيس من بين المرشحين الذين حصلوا على أكثر الأصوات، ويقوم مجلس الشيوخ باختيار نائب الرئيس[1].

٢ـ **السلطة التنفيذية**: يعد رئيس الدولة هو صاحب السلطة التنفيذية وفقا للمادة الثانية من الدستور الأمريكي، حيث يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة.

أـ اختيار الرئيس: ينتخب الشعب رئيس الدولة بصورة مباشرة (من الناحية العملية)، اما من الناحية النظرية تمر عملية الانتخاب بأربع مراحل، حيث تبدأ المرحلة الأولى باختيار الاحزاب السياسية لمرشحيها، ثم ينتخب المواطنون الناخبين الرئاسيين، وهؤلاء يختارون الرئيس ونائبه، ثم ترسل النتائج إلى مجلس الشيوخ بغية اعلانها.

والمرشح الذي يحصل على اغلبية عدد الناخبين الرئاسيين يصبح رئيسا للولايات المتحدة الأمريكية[2].

١ـ انظر تفاصيل ذلك د.حميد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، دار عطوة للطباعة، القاهرة، ١٩٨١، ص٧٢

٢ـ نفس المصدر، ص ٥٦. د.سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٢٠٨.

هـذا ومـن الجدير بالاشـارة ان الدسـتور اوجـب ان تتوفر في المرشح الشروط الآتية:

- ان يكون مواطنا مولودا في الولايات المتحدة الأمريكية.
- ان تكون مدة إقامته في الولايات المتحدة أربعة عشر عاما.
- الا يقل عمره عن خمسة وثلاثين عاما.

ب- سلطاته: رئيس الدولة هو صاحب السلطة التنفيذية، فهو الرئيس الاعلـى للجهاز الإداري في الدولة، ويسـاعده في إدارة اعماله حشد كبير من الموظفين الاختصاصيين الذين يعملون في المكتب التنفيذي لرئيس الجمهورية والمجالس الاستشارية المختلفة.

ويباشر رئيس الدولة الاختصاصات الآتية:

- تعييـن الوزراء واقالتهم من مناصبهم: يطلق في الولايات المتحدة على الوزراء اسـم السكرتيرين، ويعينهم رئيس الجمهورية بعد أخذ موافقة مجلس الشـيوخ، وله كذلك حـق اقالتهم، والوزراء لا يشـاركون الرئيس السـلطة، بل هم مسـاعدون للرئيس، وله ان يأخـذ بنصحيتهم أو لا يأخذ وحسـب قناعتـه. وللوزير الذي يعترض على سياسة الرئيس ان يستقيل.
- تعيين كبار الموظفين الفيدراليين: وذلك بعد موافقة مجلس الشيوخ، وله حق عزل الموظفين حسب قواعد قانون الخدمة المدنية دون استحصـال موافقة الشيوخ.
- قيادة السياسـة الخارجية للدولة: حيث يعتبـر الرئيس رمز الأمة، وهو الذي يمثلها أمام الدول الاخرى، فيقوم باسـتقبال المبعوثين الدبلوماسيين للدول الاخرى فضلا عن تعيين سفراء بلاده. وله

حق التفاوض مع الدول الاخرى من خلال مساعديه في الشؤون الخارجية. وهو الـذي يوقع المعاهدات التي لا تعد نافذة الا بعد موافقة مجلس الشـيوخ. وللرئيس سلطة الاعتراف بالحكومات الجديدة.

- قيادة الجيش: رئيس الدولة هو القائد الاعلى للجيش ويشـرف على سـير العمليات الحربية. اما قرار اعلان الحرب فهو اختصاص مشـترك بين الرئيس والكونجرس، ويستطيع الرئيس ان يطلب من الكونجرس سلطات استثنائية واسعة خلال الحرب، لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تواجه الأمة.

- حـق العفو: حيث يجـوز للرئيس ان يعفو عن المتهم مباشـرة بعد النطـق بالحكـم أو اثنـاء العقوبة بالسـجن، وله كذلـك إصدار العفـو بعد انقضاء العقوبة[١]. وللرئيس في حالة الحرب الاهلية والثورات إصدار العفو العام بعد توقف الاعمال العدائية.

٣- السلطة القضائية: تتشكل السلطة القضائية من عدة محاكم تقف على رأسها المحكمة الاتحادية العليا ووفق الآتي:

- المحكمة الاتحادية العليا.
- محاكم الاستئناف.
- محاكم المقاطعات أو المحاكم الابتدائية.
- المحاكم الخاصة.

١- هارولـد زينك، نظام الحكم والسياسـة في الولايات المتحـدة الأمريكية، ترجمة محمد صبحي، ١٩٥٨، ص٢١٢.

تتألف المحكمة العليا من رئيس وثمانية أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشيوخ. وعضوية المحكمة غير محددة بمدة حيث يستمر القاضي في مباشرة وظيفته مادام حسن السيرة. ولكن يجوز للقاضي الذي يبلغ سن السبعين اعتزال الخدمة، إذا كان قد قضى عشر سنوات بوصفه قاضٍ فيدرالياً، أو سن الخامسة والستين إذا قضى خمسة عشر عاما كقاض فيدرالي.

وللمحكمة العليا نوعين من الاختصاص احدهما اصلي والاخر استئنافي[1]. اما الاختصاص الاصلي يتمثل بقيام المحكمة العليا بالنظر في نوعين من القضايا إبتداءاً، أي دون ان تكون هذه القضايا قد استئنفت بعد الحكم فيها بواسطة محكمة اتحادية دنيا أو محكمة ولاية عليا. ويشمل النوع الأول الدعاوى المتعلقة بالسفراء ووزراء الدول الأجنبية لدى الولايات المتحدة. اما النوع الاخر فيشمل القضايا التي يكون الخصوم فيها ولايتين أو أكثر أو تكون الولايات المتحدة خصما لولاية من الولايات.

اما الاختصاص الاستئنافي فيشمل الاحكام التي تصدر عن المحاكم الاتحادية الدنيا أو المحاكم العليا للولايات.

ولقد تطور هذا الاختصاص على مر التاريخ الدستوري للولايات المتحدة حتى استقر في الوقت الحاضر على جواز استئناف نوعين من الدعاوى وهي[2]:

١- المادة الثالثة من الدستور الأمريكي، وكذلك هارولد زينك، المصدر السابق، ص ٣٢٨، وروبرت بوي، دراسات في الدولة الاتحادية، ترجمة وليد الخالدي، بيروت ١٩٦٦، ص ٢٩٨

٢- هارولد زينك، المصدر السابق، ص ٣٣٩.

- القضايا التي يدعى فيها الخروج على نص من نصوص الدستور الاتحادي أو المعاهدات والقوانين الاتحادية وهدر بعض الحقوق المنصوص عليها.
- القضايا التي يدعى فيها بوجود تعارض بين دستور ولاية والدستور الاتحادي، أو معاهدة عقدت وفقا لهذا الدستور وقانون اتحادي.

ثانيا: الدستور السويسري لسنة ١٨٤٨ والمعدل سنة ١٨٧٤ و١٩٩٨

اتفقت المقاطعات السويسرية على إقامة اتحاد مركزي بينها من خلال تشريع دستور ١٨٤٨ الذي عدل في عام ١٨٧٤ ثم عدل تعديلا شاملا في عام ١٩٩٨. وسندرس المؤسسات الدستورية في سويسرا بإيجاز وفق الآتي:

١- **الجمعية الاتحادية:** وتتكون من مجلسين هما: المجلس الوطني ومجلس المقاطعات.

أ- **المجلس الوطني:** يقوم هذا المجلس على اساس التمثيل السكاني، حيث يمثل كل ٢٤٠٠٠ نسمة من السكان عضوا واحدا ويخصص مقعد اضافي عن أي كسر يزيد على ١٢٠٠٠. وتعد كل مقاطعة دائرة انتخابية ويضمن لها مقعداً واحداً. ويحق لكل مواطن سويسري تتوافر فيه شروط الناخب الترشيح لعضوية المجلس الوطني. وتتمثل بالشروط الآتية[1]:

١- المادة ١٣٦ من الدستور. هذا ومن الجدير بالذكر ان النظام الانتخابي المتبع في سويسرا هو نظام التمثيل النسبي ومنذ عام ١٩١٩، حيث تشارك الاحزاب السياسية في الانتخابات عن طريق اعداد قوائم المرشحين، ومنح الدستور الاتحادي دورا هاما للأحزاب من خلال نصه في المادة ١٣٧ منه على ان (تشارك الاحزاب السياسية في تكوين الراي والارادة لدى الشعب).

- السن: إذ يجب ان لا يقل عمره عن ثمانية عشر عاما.
- ان يكون كامل الاهلية طبقا لتشريع المقاطعة التي يقيم فيها[١].

ومدة العضوية في المجلس هي أربعة اعوام.

ب- مجلس المقاطعات: ويتألف من ستة واربعين عضواء ويقوم على اساس المساواة بين المقاطعات، حيث تمثل كل مقاطعة بعضوين. اما طريقة انتخاب أعضاء المجلس فتركت لقوانين المقاطعات، فمنها من يأخذ بالانتخاب المباشر واخرى اناطت مهمة اختيار من يمثلها في المجلس بالسلطة التشريعية.

وكذلك ترك تحديد مدة العضوية في المجلس لقوانين المقاطعات، ولذلك يلاحظ ان هناك مقاطعات تحددها بأربع سنوات بينما حددتها مقاطعات أخرى بثلاث سنوات أو اقل.

وفضلا عن الاحزاب السياسية توجد الجماعات ذوات المصالح التي تتمثل بالاتحادات المهنية كإتحاد نقابة العمال لسويسري، انظر تفاصيل ذلك، جورج آرثر، الحكومة الاتحادية في سويسرا، ترجمة د.محمد فتح الله الخطيب، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، ١٩٦٦، ص١٧٠ وما بعدها.

١- مع ملاحظة ان هنالك تفقا بين القوانين الاتحادية وقوانين المقاطعات على امكانية حرمان المواطن السويسري من مباشرة الانتخاب في حالة قيام إحدى الحالات الآتية: أ- يجوز حرمان الشخص من حقوقه المدنية في غالبية المقاطعات إذا وجد انه مصاب بمرض عقلي.

ب- ويجوز حرمان الشخص من حقه في التصويت إذا وجد مذنبا في بعض الجرائم الخطيرة وفقا لنصوص القانون الجنائي الاتحادي

ج- يفقد الناخب حقه في الانتخاب نتيجة الافلاس وذلك في غالبية المقاطعات. واضافت بعض المقاطعات اسبابا أخرى للحرمان من مباشرة الانتخاب، مثالها عندما يصبح الشخص عبئا عاما نتيجة خطأه هو، وعندما يقبل شخص العمل عند حكومة اجنبية، وعندما يمنع شخص من دخول الحانات العامة بسبب السكر المتكرر، انظر جورج ارثر، الحكومة الاتحادية السويسرية، المصدر السابق، ص ٧٤.

وهناك قواعد عامة يجب ان تلتزم بها المقاطعات عند اختيارها لممثليها، حيث يجب ان تكون الانتخابات ديمقراطية، والا يكون أعضاء مجالس المقاطعات أعضاء في المجلس الوطني أو المجلس الاتحادي أو المحكمة الاتحادية[1].

اختصاصات الجمعية الاتحادية: تختص الجمعية الاتحادية بسلطة التشريع في جميع المسائل غير المخصصة للمقاطعات[2].

وللسلطة التشريعية الاتحادية سلطات واسعة في التعيين، فهي التي تنتخب أعضاء المجلس الاتحادي والمحكمة الاتحادية وسكرتير الاتحاد. وتقوم بتحديد مرتبات جميع أعضاء الاجهزة الاتحادية الرئيسية، كما تنشئ جميع المناصب الاتحادية الدائمة الاخرى وتحدد مرتباتها.

وتقر الميزانية العامة من قبل السلطة التشريعية، وجميع الطلبات الخاصة بالقروض الاتحادية. وللسلطة التشريعية دور اساس في السياسة الخارجية، فهي التي تعلن الحرب وتقر السلم، وهي بصورة عامة مسؤولة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على استقلال سويسرا وحيادها. وهي التي توافق على المعاهدات قبل مصادقتها من قبل المجلس الاتحادي.

وتباشر السلطة التشريعية اختصاص قضائي، يتمثل برقابتها على دستورية القوانين من خلال فض المنازعات التي تحدث بين السلطات الاتحادية وبين الاجهزة التنفيذية والتشريعية والمؤسسات الدستورية الاخرى.

١- المادة ١٤٤ من الدستور

٢- المواد ١٦٤- ١٧٣ من الدستور.

وتباشر حق العفو عمن ادانتهم السلطات القضائية الاتحادية ومن صدرت ضدهم أحكام بالاعدام طبقا للقانون العسكري[١].

هذا وتعتمد الجمعية الاتحادية نظام اللجان لتسيير اعمالها سواء اكانت لجان دائمة ام مؤقتة.

٢- **المجلس الاتحادي:** يتألف المجلس الاتحادي من سبعة أعضاء تنتخبهم الجمعية الاتحادية. ويعد هذا المجلس السلطة التنفيذية العليا في الدولة.

ولم يتطلب الدستور شروطا صعبة لغرض الوصول إلى عضوية المجلس وانما اشترط ان تتوافر في المرشح شروط الترشيح لعضوية المجلس الوطني نفسها وهي (الشروط التي يجب توافرها في الناخب). اما مدة المجلس فهي اربع سنوات قابلة للتجديد.

مهام المجلس الاتحادي: تتعدد المهام التي يقوم بها المجلس الاتحادي، فهناك واجبات يباشرها في نطاق التشريع، واخرى في مجال التنفيذ كونه السلطة التنفيذية في الدولة. ففي الجانب التشريعي يقوم المجلس بتقديم مشروعات القوانين والمراسيم للجمعية الاتحادية. ويقدم تقارير مبدأية عن المقترحات التي تقدمها اليه المجالس أو المقاطعات.

وكذلك يصدر المجلس الاتحادي قواعد قانونية ملزمة في صورة أوامر، بشرط ان يكون ذلك في اطار اختصاصاته طبقا للدستور والقانون.

١- جورج ارثر، مصدر سابق، ص ٩٤

اما بالنسبة للجانب التنفيذي فيعد المجلس اعلى سلطة ادارية وتنفيذية في الاتحاد وفقا للمادة ١٧٤ من الدستور. وتأسيسا على ذلك يباشر المجلس الاتحادي الاختصاصات الآتية(١):

- تطبيق القوانين الاتحادية ودساتير ومعاهدات المقاطعات.
- إدارة الشوون الخارجية للدولة، وذلك من خلال قيامه بالمفاوضات مع الـدول الاخرى والمصادقة على المعاهدات بعد اقرارها من الجمعية الاتحادية.
- تنفيذ التشريعات وقرارات الجمعية الاتحادية واحكام السلطات القضائية الاتحادية
- اعداد مشروع الميزانية الاتحادية لعرضها على السلطة التشريعية.
- تعيين الموظفين الاتحاديين والاشراف الإداري على الاجهزة التنفيذية في الاتحاد.

رئيس الاتحاد السويسـري: تنتخب الجمعية الاتحادية رئيس الاتحاد السويسـري ونائبه من بين أعضاء المجلس الاتحادي لمدة سـنة غير قابلة للتجديد. ويتناوب أعضاء المجلس على رئاسة الاتحاد.

ولا يتمتع الرئيس بسـلطات فعلية وانما سـلطاته اسمية، لعل اهمها رئاسـته للمجلس الاتحادي ومن ثم تمثيل الدولة علـى الصعيدين الداخلي والخارجي. ويترتب على ذلك قيامه بإستقبال السفراء والوزراء الاجانب. مع الاشـارة إلى ان رئيس الدولة يسـتمر في تولي مسؤولية الوزارة التي كان يشغلها قبل انتخابه رئيسا للإتحاد.

١- م ١٨٠- ١٨٧ من الدستور

٣- **المحكمة الاتحادية:** تعد المحكمة الاتحادية اعلى سلطة قضائية في الاتحاد، واحال الدستور إلى القانون تنظيم المحكمة الاتحادية واجراءاتها، وتكون المحكمة الاتحادية مستقلة في إدارة شؤونها. (المادة ١٨٨)

هذا وتتألف المحكمة الاتحادية من ست و عشرين عضوا واثنى عشر عضوا مناوبا، تنتخبهم الجمعية الاتحادية ولمدة ست سنوات قابلة للتجديد.

اختصاصات المحكمة: حددت المادة ١٨٩ من الدستور اختصاصات المحكمة بالآتي:

- الدعاوى الخاصة بخرق القانون الاتحادي.
- الدعاوى الخاصة بخرق القانون الدولي.
- الدعاوى الخاصة بخرق القانون الذي يحكم علاقة المقاطعات ببعضها البعض.
- الدعاوى الخاصة بالقانون الدستوري للمقاطعات.
- الدعاوى الخاصة بخرق استقلالية البلديات.
- الدعاوى الخاصة بخرق قوانين الاتحاد والمقاطعات المتعلقة بالحقوق السياسية.
- تقضي المحكمة الاتحادية في الخلافات بين الاتحاد والمقاطعات أو فيما بين المقاطعات ويجوز بقانون اتحادي تكليف المحكمة بمهام أخرى.

هذا ومن الجدير بالملاحظة ان المحكمة الاتحادية لا يجوز لها البحث في دستورية أي قانون اتحادي أو معاهدة، لأن ذلك من اختصاص السلطة

التشـريعية. وان سـلطتها في هذا المجال محددة بالنظـر في القوانين التي تصدر من المقاطعات، وكذلك اعمال الهيئات التنفيذية في المقاطعات.

ثالثا: دستور المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل

وضع هذا الدسـتور بعـد هزيمة المانيا في الحـرب العالمية الثانية، واحتـلال جيـوش الحلفاء لها. ووضعــه مجلس منتخب اطلق عليها اسـم (المجلـس البرلمانــي) بـدلا من المؤتمر الدسـتوري، وانتخـب المجالس التشـريعية في الولايات أعضائه. وبعد اقرار المجلس البرلماني للمشروع وافق الحكام العسكريون (ممثلو الدول المنتصرة) عليه موافقة مشروطة، حيث ابـدوا بعض التحفظات التي تتعلق بسـلطة البوليـس ووضع برلين والتعديلات في الحدود الداخلية[1].

وبعد ذلك اقر مشروع الدستور من المجالس التشريعية في الولايات وصودق عليه في الثالث والعشـرين مـن مايس عام ١٩٤٩، واصبح نافذ المفعـول. واطلـق على الدسـتور مصطلـح (القانون الأساسـي) بدلا من مصطلح دستور.

هـذا ومن الجدير بالاشـارة ان الدسـتور المذكور قد عـدل في عام ١٩٩١ على اثر سـقوط جدار برلين وتوحيد الالمانيتين الغربية والشرقية في دولة واحدة، وجاء هذا التعديل لمعالجة التطورات الجديدة.

١- ان الدول المنتصرة هي الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا وفرنسـا وكان ممثلو هذه الدول يديرون شـؤون المانيا من خلال ما اطلق عليه (مجلس الحلفاء الثلاثي) منذ عام ١٩٤٥ وحتى اعلان قيام جمهورية المانيا الاتحادية في ١٩٤٩\٩\٢١ انظر في ذلك، المربليشكة، حكومة المانيـا المعاصرة، ترجمة محمد حقي، مكتبة لانجلو المصرية، القاهرة، ١٩٧٣، ص٤٠ وما بعدها

أخذ الدستور الالماني بالنظام الاتحادي، واختلف بعض الشيء عن الطريقة التقليدية المتبعة في توزيع الاختصاصات، حيث نص على سلطات خاصة تباشرها الحكومة الاتحادية، وعلى سلطات مشتركة تباشر من الحكومة الاتحادية والولايات، اما ما عدا ذلك فتباشره الولايات.

سلطة التشريع الاصلية التي تباشرها الحكومة الاتحادية: حددت تلك الاختصاصات بموجب المادة ٧٣ من الدستور التي تتمثل بالشؤون الخارجية والدفاع الوطني، ورعوية الاتحاد، واصدار الجوازات للسفر وشؤون الهجرة، والابعاد عن البلاد، ومسائل النقد وسك العملة والموازين والمكاييل والمقاييس، والجمارك والتجارة الخارجية، ورقابة الحدود والسكك الحديدية والنقل الجوي، والبريد والمواصلات، والطابع وحقوق النشر. وكذلك الموظفين الاتحاديين، والتعاون بين الاتحاد والولايات في ميدان الشرطة (البوليس الجنائي) وكذلك في المسائل الخاصة بصيانة الدستور ومنع الجريمة ومكافحتها دوليا.

المسائل المشتركة: وحددت بموجب المادة ٧٤ من الدستور وتشمل القانون الجنائي، شؤون اللاجئين المنفيين، تعويضات الحرب، حقوق الاجانب، رعوية الولايات، القوانين الخاصة بالاقتصاد، القوانين الخاصة بالعقارات. قانون العمل والموارد الطبيعية والانتاج الزراعي وانتاج الغابات، ومكافحة الاوبئة. وهناك مسائل مشتركة أيضا في ميدان النقل والمواصلات، مثل قوانين الشحن البحري والساحلي، النقل الداخلي، الارصاد الجوية، المرور، النقل بالسيارات، والسكك الحديدية غير الاتحادية.

ان مباشرة الحكومة الاتحادية لسلطة التشريع المشترك مقيدة بأحكام المادة الثانية والسبعين من القانون الأساسي التي تنص على ان (الاتحاد لا يتمتع بهذه السلطة التشريعية، الا في حال قيام الحاجة إلى قانون اتحادي يكفل التنسيق لسبب أو أكثر من الاسباب الاتية. تعذر معالجة الموضوع معالجة كافية بالتشريعات التي تصدر على مستوى الولايات بشكل منفرد. أو ان يكون في التشريع الصادر من ولاية من الولايات، ما يلحق الضرر بمصالح الولايات الاخرى، أو مصالح المجتمع بوجه عام، أو ان تقتضي المحافظة على وحدة ظروف المعيشة فيما يتعدى حدود الولاية صدور قانون اتحادي).

وكذلك تضمن القانون الأساسي نصا منفصلا يعالج إدارة الشؤون المالية العامة، حيث اعطت المادة ١٠٥ من القانون الأساسي للحكومة الاتحادية سلطة تشريع مطلقة فيما يتعلق بالعوائد الجمركية والاحتكارات المالية، وسلطة مشتركة فيما يتعلق بعدد من أنواع الضرائب، كرسم الانتاج وضريبة الدخل وضرائب الممتلكات والهبات والعقارات والمهن.

ويلاحظ بالنسبة للإختصاص المشترك في سلطة التشريع انه واسع جدا مما قد يؤدي إلى نشوء خلافات بين الحكومة الاتحادية والولايات.

المؤسسات الدستورية: وتتمثل بالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية.

١ - **السلطة التشريعية**: وتتألف من مجلسين هما. مجلس النواب الاتحادي ومجلس الولايات.

أ- مجلس النواب الإتحادي (البند ستاج): يقوم هذا المجلس على أساس التمثيل السكاني حيث يمثل كل شعب المانيا، وينتخب

اعضـــاؤه عــن طريق الاقتــراع العام المباشــر الحر الســري. ويشترط في المرشح الا يقل عمره عن ٢٥ سنة.

ان عــدد أعضـاء المجلــس (٦٥٦) عضوا ينتخب نصفهم وفقا لاسـلوب الانتخاب الفردي والنصف الاخر وفقا لاسـلوب التمثيل النسبي[١]. ومدة العضوية في المجلس اربع سنوات.

ب- مجلس الولايات (البند سـرات): لم ياخذ الدستور الالماني بمبدأ المساواة في تشكيل هذا المجلس كما هو معروف بالنسبة للدساتير الاتحادية، وانما تمثل الولايات فيه على اســاس حجم ســكانها، حيث تمثل كل ولاية بثلاثة أعضاء على الاقل، اما الولاية التي يزيد عدد ســكانها عن مليونيــن فتمثل بأربعة أعضاء، والولاية التي يزيد عدد ســكانها عن ســتة ملايين تمثل بخمسة أعضاء، والتي يزيد عدد سكانها عن سبعة ملايين تمثل بسبعة أعضاء.

مع الاشــارة ان الدســتور اشــترط في المــادة ٥١ منه ان تكون أصوات الولاية موحدة عند التصويت.

ان اختيار أعضاء المجلــس الاعلى يتم من قبل حكومات الولايات ولها حق عزلهم. وان قرارات المجلس تصدر بأغلبية عدد أعضائه.

ســـير العملية التشريعية: يعتمد المجلســان نظام اللجان الدائمة في انجاز اعمالهما كما هو شــأن البرلمانات الاخرى وتعرض مشروعات القوانين

١- هـذا ومـن الجدير بالذكر ان قانون الانتخابات الالماني اشــترط ضرورة حصول الحزب على ٥٪ مـن مجمـوع أصوات الناخبين لكـي يحق له ان يمثل في مجلس النـواب الاتحادي. انظر د. سـعاد الشرقاوي، دراسات في النظم الانتخابية، مركز البحوث البرلمانية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص١١٥.

ابتــداء علــى مجلس الولايات وهو مــا يطلق عليه (الموافقــة الأولى) وله ان يدخل عليه ما يشــاء من تعديلات خلال مدة ثلاثة اســابيع، ثم يرســلها مــع التعديــلات المضافة إلى مجلس النواب وهو مــا يطلق عليه (الموافقة الثانية).

وبعــد انتهاء مجلس النواب من مناقشــتها يعيدها إلى مجلس الاتحاد للبت فيها، أي اعطاء (الموافقة النهائية).

هــذا وقد اعطــى الدســتور لمجلس الاتحــاد حق الاعتــراض على مشــروعات القوانيــن التي يقرها مجلــس النواب، وميز بيــن نوعين من الاعتراضات، حيث هناك اعتراض توقيفي واخر مطلق

الاعتراض التوقيفي: لمجلس الاتحــاد ان يعترض اعتراضا توقيفيا علــى القوانين العادية (أي اعادتها إلى مجلس النواب)، ويســتطيع مجلس النواب التغلب على هذا الاعتراض في حال اتخاذه قرارا بالنســبة نفســها التــي صوت بها مجلس الاتحاد. فإذا كان قرار الاعتراض صدر بالأغلبية المطلقــة فيجب على مجلس النواب ان يتخذ قرار بهذه الاغلبية نفســها إذا اراد الغاء ذلك القرار. وهكذا بالنســبة للقرارات المتخذة بنســب موصوفة اعلى من ذلك.

مــع ملاحظــة ان لمجلس الاتحاد احالة مشــروع القانــون إلى لجنة مشــتركة قبل الاعتراض عليه، وهذه اللجنة تؤلف من أعضاء المجلسين، وتبذل جهودا لتقريب وجهات نظر المجلسين وفي حالة فشلها يلجأ إلى حق الاعتراض.

الاعتراض المطلق: ولمجلس الولايات حق الاعتراض المطلق على بعض القوانين التي تتعلق بفرض ضرائب تعود حصيلتها، كلها أو بعضها على الولايات أو المناطق الإدارية الاصغر. وكذلك على مشروع القانون الذي يمس اراضي الولايات (م ٢٩ ف ٥). ونص القانون الأساسي أيضا في المادة ٨٤ على وجوب موافقة مجلس الولايات على صدور قانون اتحادي يعهد إلى الحكومة سلطة إصدار تعليمات خاصة إلى السلطات العليا في الولايات، وكذلك ان موافقة مجلس الاتحاد شرط اساس لصدور القوانين الاتحادية التي تنفذها الولايات أو التي تنظم انشاء مصالح ادارية أو لوائح لهذه المصالح.

ويلاحظ مما تقدم ان حق الاعتراض المطلق منح لمجلس الاتحاد دورا مؤثرا في العملية التشريعية، حيث ان سلطاته تفوق سلطات مجلس النواب.

ثانيا: السلطة التنفيذية: تتألف السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية والحكومة الاتحادية.

أ- رئيس الجمهورية: نظمت المادة ٥٤ من الدستور آلية انتخاب رئيس الجمهورية، حيث ينتخب عن طريق (المؤتمر الاتحادي) الذي يتألف من أعضاء مجلس النواب، وعدد مساو لهم يمثل الولايات يختارون من المجالس النيابية للولايات ووفقا لنظام التمثيل النسبي.

ويتخب المرشح الذي يحصل على الاغلبية المطلقة من أصوات المؤتمر رئيسا للجمهورية. وفي حال عدم حصول أحد المرشحين على الاغلبية المذكورة بعد اجراء التصويت مرتين، ينتخب المرشح الذي يحصل على أكثرية الأصوات في عملية الاقتراع الثالثة.

اما الشروط التي يجب توافرها في المرشح للرئاسة، فهي ذات الشروط التي يجب توافرها في الناخب الالماني[1]، مع تغيير في شرط السن حيث يجب الا يقل عمر المرشح عن اربعين سنة. ومدة الرئاسة خمسة اعوام قابلة للتجديد مرة واحدة فقط.

سلطات الرئيس: أخذ القانون الأساسي بالنظام البرلماني، حيث توجد إلى جانب الرئيس وزارة مسؤولة تباشر السلطة. لذلك يلاحظ ان سلطات الرئيس اسمية وليست فعلية، فإن رئيس الجمهورية يمثل الدولة في الخارج والداخل، ففيما يتعلق بالمجال الخارجي يقوم الرئيس بإعتماد المبعوثين الدبلوماسيين، وهو الذي يبرم المعاهدات التي تعقد مع الدول الأجنبية نيابة عن الاتحاد (م٥٩).

اما في المجال الداخلي، فمع وجود وزارة مسؤولة، الا ان الرئيس هو الذي يوقع الاوامر والمراسيم، كما يوقعها المستشار والوزير المختص إلى جانبه أيضا. ولا يطبق هذا الحكم بالنسبة لتعيين أو عزل مستشار الاتحاد، او في حالة حل مجلس النواب وفقا لما منصوص عليه في المادة ٦٣ من الدستور وكذلك في حالة طلب رئيس الدولة من المستشار تصريف شؤون الدولة لحين تعيين خلفا له.

ب- الحكومة الاتحادية: وتتكون من المستشار (رئيس الوزراء) والوزراء الاتحاديين.

---

[1]- ان الشروط التي يجب ان تتوفر في الناخب، هي شرط السن، حيث يجب الا يقل عمره عن ثمانية عشر سنة، وان يكون مواطنا المانيا، وان يكون قد قضى مدة محددة في اراضي الاتحاد، أو اتخذ إقامته فيها.

١- **المستشـــار:** وهو المسـؤول الفعلي عن السـلطة التنفيذية، ونصت المادة ٦٣ على آلية انتخبه، حيث يقوم مجلس النواب بالتصويت على اختياره بناءا على ترشـيح رئيس الدولة. ولا يعد المرشح فائزا الا إذا حصل على الاغلبية المطلقة من أصوات أعضاء مجلس النواب، وفي حـال عدم حصوله على تلك الاغلبية، يجوز للمجلس اعادة التصويت خلال أربعة عشـر يوما لإختيار المرشـح نفسه أو مرشحا اخر. وفي حال عدم حصول المرشـح على الاغلبية المطلقة يعاد التصويت مرة أخرى، فإذا حصل المرشـح على الاغلبيـة المطلقة يجب على رئيس الجمهوريـة تعيينه خـلال الايام السـبعة التي تلي الانتخـاب، اما إذا حصل على الاغلبية النسبية (اكبر عدد من الأصوات)، فيكون لرئيس الجمهورية سـلطة تقديرية في تعيين المرشـح مستشارا للإتحاد خلال الايام السبعة المذكورة أو حل مجلس النواب

ومن الجدير بالملاحظة ان تسـمية المستشـار عملية شكلية إلى حد ما وذلك يعد اسـتقرار نظام الاحزاب الكبيرة في المانيا، حيث ان الحزب الذي يفوز بأغلبية عدد مقاعد مجلس النواب يكون مرشحه هو المؤهل لتولي منصب المستشار.

هذا ويبقى المستشـار في موقعه حتـى انتهاء مدة مجلس النواب البالغة أربعة سـنين وقد يغادر المنصـب قبل هذه المدة وذلك في حال حل مجلس النواب أو سحب الثقة من المستشار.

٢- **مجلس الوزراء:** يتألـف المجلس من المستشـار والوزراء، ويعين رئيـس الجمهورية الـوزراء الاتحاديين، ويعزلهم بنـاءا على اقتراح مستشار الاتحاد.

والمستشار هو المسؤول عن تقرير السياسة العامة للحكومة ويتحمل مسؤوليتها. وعندما يصدر الرئيس القوانين يجب ان تحمل تواقيع المستشار والوزير المختص.

وتعقد جلسات مجلس الوزراء برئاسة المستشار، وفي حال غيابه يتولى ذلك نائب المستشار، وهو أحد أعضاء مجلس الوزراء يختاره المستشار لهذا الموقع.

ولا تعقد جلسات المجلس الا بعد اكتمال النصاب، وهو نصف عدد أعضاء المجلس. وتتخذ القرارات بالتصويت، حيث يجب ان يحظى القرار بالأغلبية وفي حال تساوي الأصوات ترجح الكفة التي يصوت إلى جانبها المستشار.

ثالثا: السلطة القضائية: يتركب النظام القضائي في المانيا من المحكمة الدستورية الاتحادية والمحاكم الاتحادية التي ينص عليها القانون الأساسي ومحاكم الولايات (م ٩٢). وسنوضح ادناه آلية تكوين المحكمة الدستورية الاتحادية واختصاصاتها.

المحكمة الدستورية الاتحادية: تتألف المحكمة من ستة وعشرين قاضيا، يختار عشرين قاضيا منهم مجلس النواب والولايات مناصفة، ويرشحهم أحد الاحزاب السياسية في مجلس النواب أو من الحكومة الاتحادية، أو حكومة إحدى الولايات.

اما الستة الاخرون فيتم اختيارهم من بين القضاة الاتحاديين ولمدى الحياة ويرشحهم وزير العدل.

اما رئيس المحكمة ونائبه فينتخبهم مجلسي النواب والولايات بالتناوب.

ومدة العضوية في المحكمة ثماني سنوات قابلة للتجديد مرة أخرى.

اختصاصات المحكمة الدستورية: تختص المحكمة الدستورية بالفصل في الموضوعات الآتية[١]:

- تفسير القانون الأساسي.
- المنازعات المتعلقة بمدى حقوق وواجبات الهيئات الاتحادية العليا.
- حالات الخلاف حول مطابقة أي قانون اتحادي أو قانون ولاية للقانون الأساسي.

الحالات الاخرى التي ينص عليها التشريع الاتحادي أو القانون الأساسي ومنها التجاوز على أحد الحقوق الاساسية وهو ما يطلق عليه (الشكوى الدستورية)، حيث يجوز لأي شخص اللجوء إلى المحكمة الدستورية إذا انتهكت إحدى السلطات العامة حقوقه الاساسية أو أحد حقوقه التي نصت عليها المواد ٢٠، ٣٣، ٣٨، ٤٠، ١٠١، ١٠٣، ١٠٤ من القانون الأساسي. ولكن يتوجب على المواطن قبل رفع الشكوى الدستورية استنفاذ كل السبل القانونية أو القضائية الاخرى[٢]. وكذلك تنظر المحكمة في عدم شرعية الاحزاب السياسية، والنظر في القضايا التي يتهم فيها رئيس الاتحاد أو القضاة الاتحاديين أو قضاة الولايات.

١- المادة ٩٣ من القانون الأساسي.
٢- أنظر المربليشكة، مصدر سابق، ص ٢٠٠.

- الحكم فيما إذا كانت إحدى قواعد القانون الدولي تشكل جزءا من قوانين المانيا الاتحادية.

ويجوز ان تناط بها قضايا أخرى بواسطة قانون اتحادي.

رابعا: دولة الامارات العربية: تأسست دولة الامارات العربية في الثاني من كانون الأول سنة ١٩٧١، وتضم سبع امارات هي: أبو ظبي، دبي، الشارقة، عجمان، ام القيوين، الفجيرة ورأس الخيمة[١].

وكان المشروع الاولي للإتحاد يضم تسع امارات، حيث كانت النية دخول كل من قطر والبحرين للإتحاد، وقد حضرنا مؤتمر دبي الذي عقد من ٢٥ إلى ٢٧ شباط ١٩٦٨، وشاركنا كذلك في اجتماعات المجلس الاعلى الخمسة اللاحقة التي عقدت في كل من ابوظبي و الدوحة. الا ان الامارتين المذكورتين عدلتا عن الانضمام إلى الاتحاد نتيجة عدم الاتفاق على بعض المسائل الدستورية[٢]. مما ادى إلى قيام الاتحاد السباعي.

١- تكون الاتحاد في البدء من ستة امارات حيث لم تصادق امارة رأس الخيمة على الدستور الاتحادي نتيجة اعتراضها حول عدد الاعضاء الذين يمثلونها في المجلس الاتحادي وكذلك حول المناصب الوزارية، الا انها عادت وانضمت إلى الاتحاد في العاشر من شباط ١٩٧٢.

٢- من اهم المسائل الدستورية التي اثيرت خلال اجتماعات المجلس الاعلى تتمثل بالآتي:

أ- قرارات المجلس الاعلى وطريقة اتخاذها، وهل تتخذ بالأغلبية ام بالإجماع.

ب- كيفية تكوين البرلمان، وهل يكون تمثيل الامارات طبقا لعدد السكان ام بالتساوي؟

ج- توزيع المناصب الوزارية

د- اختيار العاصمة

هـ- الميزانية الاتحادية، وتخصيص نسبة من موارد الامارات السنوية للإتحاد

و- الجيش الاتحادي ومدى حق الامارات في انشاء قوات مسلحة.

ز- السيادة الاتحادية على الموانئ والجمارك والاستيراد والمياه الاقليمية واستغلال الثروات الطبيعية وتنظيم الملاحة وشؤون الطيران.

ن- العلاقات الدولية ومدى حق الامارات في الانضمام للمنظمات الاقليمية وابرام اتفاقيات. ←

هذا وقد قام الاتحاد بين الامارات لسد الفراغ الذي نشأ بعد اعلان بريطانيا عزمها على الانسحاب من الخليج العربي خلال فترة لا تتجاوز نهاية عام ١٩٧١.

ومن الجدير بالذكر ان الامارات العربية حاولت قبل ذلك ان تقيم اتحادا بينها في المجالين الاقتصادي والدفاعي، وكان من ضمن تلك المحاولات البيان الصادر في مايس ١٩٦٥، الذي اعلن فيه الاتفاق على استعمال عملة نقدية جديدة هي (دينار الخليج). الا ان قرار بريطانيا بالانسحاب جعل الامارات تفكر في إقامة دولة اتحادية تساعدها في دفع الاخطار التي تهددها.

كيفية توزيع الاختصاصات وفقا لدستور الامارات: صدر الدستور في الثاني من كانون الأول سنة ١٩٧١، واخذ بالاسلوب التقليدي في توزيع الاختصاصات حيث نص على اختصاصات الحكومة المركزية على سبيل الحصر وترك ما عدا ذلك من اختصاصات إلى الامارات.

ومن الجدير بالملاحظة ان الدستور اعتمد اسلوبين في تحديد الاختصاص التشريعي والتنفيذي للسلطات الاتحادية وذلك وفق الآتي:

اولا: انفراد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في المسائل المنصوص عليها في المادة ١٢٠ من الدستور والتي تشمل الآتي:

١- الشؤون الخارجية والعلاقات الدولية، مع ملاحظة ان الدستور أجاز للإمارات الاعضاء عقد اتفاقيات ذات طبيعة ادارية محلية مع جيرانها بشرط الا تتعارض مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية.

* انظر في ذلك د.محمد فتوح محمد عثمان، رئيس الدولة في النظام الفيدرالي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٢٦٠.

٢- حماية امن الاتحاد مما يتهدده من الخارج أو الداخل.

٣- الدفاع والقوات المسلحة الاتحادية.

٤- شؤون الامن والنظام والحكم في العاصمة الدائمة للإتحاد.

٥- شؤون موظفي الاتحاد والقضاء الاتحادي.

٦- مالية الاتحاد والضرائب والرسوم والعوائد الاتحادية.

٧- القروض العامة الاتحادية.

٨- الخدمات البريدية والبرقية والهاتفية واللاسلكية.

٩- شـق الطرق الاتحادية التي يقرر المجلس الاعلى انها طرق رئيسـة وصيانتها وتحسينها وتنظيم حركة المرور على هذه الطرق

١٠- المراقبة الجوية واصدار تراخيص الطيارات والطيارين.

١١- التعليم.

١٢- الصحة العامة والخدمات الطبية.

١٣- النقد والعملة.

١٤- المقاييس والمكاييل والموازين.

١٥- خدمات الكهرباء.

١٦- الجنسية الاتحادية والجوازات والاقامة والهجرة.

١٧- املاك الاتحاد وكل ما يتعلق بها.

١٨- شؤون التعداد والاحصاء الخاصة بأغراض الاتحاد.

١٩- الاعلام الاتحادي.

ثانيا: انفراد الاتحاد بالتشريع فقط في المسائل الواردة بالمادة ١٢١ من الدستور ويناط تنفيذ تلك التشريعات بالامارات. وتتمثل تلك المسائل بالآتي:

١- علاقات العمل والعمال والتأمينات الاجتماعية.

٢- الملكية العقارية ونزع الملكية للمنفعة العامة.

٣- تسليم المجرمين.

٤- البنوك.

٥- التأمين بأنواعه.

٦- حماية الثروة الزراعية والحيوانية.

٧- التشريعات الكبرى المتعلقة بقوانين الخبراء والمعاملات المدنية والتجارية والشركات والاجراءات أمام المحاكم.

٨- حماية الملكية الادبية والفنية والصناعية وحقوق المؤلفين.

٩- المطبوعات والنشر.

١٠- استيراد الاسلحة والذخائر مالم تكن لإستعمال القوات المسلحة أو قوات الأمن التابعة لأية إمارة.

١١- شؤون الطيران الاخرى التي لا تدخل في اختصاصات الاتحاد لتنفيذية.

١٢- تحديد المياه الاقليمية وتنظيم الملاحة في اعالي البحار.

هذا مع ملاحظة ان الاتجاه يسير في الامارات العربية نحو تقوية سلطة الاتحاد، وذلك من خلال منحها سلطات حصرية عديدة؛ فضلا عن

المبادرة التي قامت بها امارة ابوظبي في كانون الأول سنة ١٩٧٣، والتي تقضي بدمج معظم اجهزتها المحلية مع ميزانياتها في البنيان الاتحادي للدولة الاتحادية، وما تلا ذلك من مبادرات تهدف إلى تقوية الاتحاد[1].

المؤسسات الدستورية الاتحادية: اوجد الدستور مؤسسات دستورية مختلفة تباشر السلطة في الاتحاد، حيث تتمثل بالآتي: ١- المجلس الاعلى للإتحاد: ويعد اهم مؤسسة دستورية في الاتحاد حيث يتألف من حكام الامارات السبع أو من يقوم مقامهم في اماراتهم في حالة غيابهم أو تعذر حضورهم (م٤٦).

هذا ويتولى المجلس الاعلى الاختصاصات الآتية[2]: رسم السياسة العامة في جميع المسائل الموكولة للإتحاد بمقتضى هذا الدستور، والنظر في كل ما من شانه ان يحقق اهداف الاتحاد والمصالح المشتركة للإمارات الاعضاء.

- التصديق على القوانين الاتحادية المختلفة قبل اصدارها بما في ذلك قوانين الميزانية العامة السنوية للإتحاد والحساب الختامي.
- التصديق على المراسيم المتعلقة بأمور خاضعة بمقتضى أحكام هذا الدستور لتصديق أو موافقة المجلس الاعلى، وذلك قبل إصدار هذه المراسيم من رئيس الاتحاد.
- التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ويتم هذا التصديق بمرسوم.

١- د. محمد فتوح عثمان، رئيس الدولة في النظام الفيدرالي، ص ٢٦٣ وما بعدها
٢- المادة ٤٧ من الدستور

- الموافقة على تعيين رئيس مجلس وزراء الاتحاد وقبول استقالته واعفائه من منصبه بناءا على اقتراح رئيس الاتحاد.
- الموافقة على تعيين رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا وقبول استقالاتهم وفصلهم في الاحوال التي ينص عليها هذا الدستور، ويتم كل ذلك بمراسيم.
- الرقابة العليا على شؤون الاتحاد بوجه عام.
- اية اختصاصات أخرى منصوص عليها في هذا الدستور أو في القوانين الاتحادية.

هذا وتصدر قرارات المجلس الاعلى بأغلبية خمسة أعضاء من أعضائه في المسائل الموضوعية على ان يكون من ضمنها صوتي امارتي ابوظبي ودبي، وتلتزم الاقلية برأي الاغلبية المذكورة.

اما قرارات المجلس في المسائل الاجرائية فتصدر بأغلبية الأصوات (م ٤٩).

٢- **رئيس الاتحاد ونائبه:** إلى جانب المجلس الاعلى يوجد رئيس الدولة ونائبه ويتم انتخابهما من المجلس الاعلى للإتحاد وذلك وفقا للمادة ٥١ من الدستور.

هذا ويلاحظ ان رئاسة الاتحاد من الناحية العملية مناطة بإمارة ابوظبي وذلك منذ تأسيس الاتحاد حتى الوقت الحاضر، اما نيابة رئاسة الاتحاد فمناطة بإمارة دبي.

ومدة الرئيس ونائبه خمسة سنوات ميلادية، ويجوز اعادة انتخابهما لذات المنصب(م٥٢).

اختصاصات رئيس الاتحاد: يباشر رئيس الاتحاد الاختصاصات الآتية وفقا للمادة ٥٤ من الدستور:

- يرأس المجلس الاعلى ويدير مناقشاته.
- يدعو المجلس الاعلى للإجتماع، ويفض اجتماعاته وفقا للقواعد الاجرائية، ويجب دعوة المجلس للإجتماع متى طلب ذلك أحد أعضائه.
- يدعو لإجتماع مشترك بين المجلس الاعلى ووزراء الاتحاد كلما اقتضت الضرورة ذلك.
- يوقع القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية التي يصدق عليها المجلس الاعلى ويصدرها.
- يعين رئيس مجلس وزراء الاتحاد ويقبل استقالته ويعفيه من منصبه بموافقة المجلس الاعلى. كما يعين نائب رئيس مجلس وزراء الاتحاد والوزراء ويقبل استقالاتهم ويعفيهم من مناصبهم بناءاعلى اقتراح رئيس مجلس الاتحاد.
- يعين الممثلين الدبلوماسيين للإتحاد لدى الدول الأجنبية وغيرهم من كبار الموظفين الاتحاديين المدنيين والعسكريين (باستثناء رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا) ويقبل استقالاتهم ويعزلهم بناءا على موافقة مجلس وزراء الاتحاد. ويتم هذا التعيين أو قبول الاستقالة أو العزل بمراسيم وطبقا للقوانين الاتحادية.
- يوقع اوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين للإتحاد لدى الدول والهيئات الدبلوماسية ويقبل اعتماد الممثلين الدبلوماسيين والقنصليين للدول الأجنبية لدى الاتحاد ويتلقى اوراق اعتمادهم. كما يوقع وثائق تعيين وبراءات واعتماد الممثلين.

- يشرف على تنفيذ القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية بواسطة مجلس وزراء الاتحاد والوزراء المختصين.
- يمثل الاتحاد في الداخل وتجاه الدول الاخرى، وفي جميع العلاقات الدولية.
- يمارس حق العفو أو تخفيف العقوبة ويصادق على أحكام الاعدام وفقا لأحكام الدستور والقوانين الاتحادية.
- يمنح اوسمة وانواط الشرف العسكرية والمدنية وفقا للقوانين الخاصة بهذه الاوسمة والانواط.
- اية اختصاصات أخرى يخوله اياها المجلس الاعلى أو تخول له بمقتضى أحكام هذا الدستور أو القوانين الاتحادية.

٣ـ مجلس وزراء الاتحاد: ويتكون من رئيس مجلس الوزراء ونائبه وعدد من الوزراء (م٥٥).

ويتولى مجلس الوزراء بوصفه الهيئة التنفيذية للإتحاد تصريف جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها الاتحاد بموجب الدستور والقوانين الاتحادية، وتحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد والمجلس الاعلى (م٦٠).

ورئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون سياسيا بالتضامن أمام رئيس الاتحاد والمجلس الاعلى للإتحاد عن تنفيذ السياسة العامة للإتحاد في الداخل والخارج. وكل منهم مسؤول شخصيا أمام رئيس الاتحاد والمجلس الاعلى عن اعمال وزراته أو منصبه

ان اسـتقالة رئيس مجلس الـوزراء أو اعفائه من منصبه، أو وفاته، أو خلو منصبه لأي سبب من الاسباب تؤدي إلى استقالة الوزارة بكاملها.

ولرئيـس الاتحاد ان يطلب مـن الوزراء البقاء فـي مناصبهم مؤقتا لتصريف العاجل من الأمور إلى حين تشكيل الوزارة الجديدة (م٦٤).

٤- **المجلس الوطنـي للإتحاد:** يتألف هذا المجلس مـن اربعين عضوا يمثلون الامارات السبع. ويلاحظ ان تشكيلة المجلس لم تكن على اساس مبدأ المساواة ولا على اساس مبدأ التمثيل السكاني وانما تم تحديد العدد الذي يمثل كل امارة وفقا لأحكام المادة ٦٨من الدسـتور ووفق الآتي: أبوظبـي ٨ مقاعد، دبي ٨ مقاعد، الشـارقة ٦ مقاعد، رأس الخيمة ٦ مقاعد، عجمان ٤ مقاعد، ام القيوين ٤ مقاعد، الفجيرة ٤ مقاعد.

هـذا وقد ترك الدسـتور لكل امارة تحديد طريقـة اختيار ممثليها في المجلس الوطني الاتحادي (م٦٩).

امـا شـروط العضوية في المجلـس فقد حددتها المادة السـبعون من الدستور بالآتي:

- ان يكـون من مواطني إحـدى امارات الاتحاد، ومقيما بصفة دائمة في الامارة التي يمثلها في المجلس.
- لاتقل سنه عند اختياره عن خمس وعشرين سنة ميلادية.
- ان يكون متمتعا بالأهلية المدنية، محمود السـيرة، حسـن السـمعة، لم يسبق الحكم عليه بجريمة مخلة بالشرف، مالم يكن قد رد اليه اعتباره طبقا للقانون.
- ان يكون لديه إلمام كاف بالقراءة والكتابة.

هذا ويلاحظ ان الدستور منع الجمع بين عضوية المجلس واية وظيفة من الوظائف العامة في الاتحاد بما في ذلك المناصب الوزارية.

اختصاصات المجلس الوطني: تتمثل اختصاصات المجلس بمناقشة مشروعات القوانين الاتحادية، وكذلك مناقشة أي موضوع من الموضوعات العامة المتعلقة بشؤون الاتحاد في حال عدم اعتراض مجلس الوزراء على ذلك وابلاغه المجلس الوطني بأن مناقشة ذلك الموضوع مخالفة لمصالح الاتحاد العليا[١].

ويبدو لنا من خلال استقراء النصوص الخاصة بالمجلس الاعلى للإتحاد والمجلس الوطني للإتحاد، ان الدستور لم يأخذ بما اخذت به معظم الدساتير الاتحادية وذلك فيما يتعلق بتشكيل السلطة التشريعية، حيث يلاحظ وجود مجلسين، هما، المجلس الاعلى للاتحاد الذي يتألف من حكام الامارات السبع ويعد اعلى سلطة تشريعية في الدولة، والمجلس الوطني للإتحاد الذي يتألف من اربعين عضوا يمثلون الامارات. ويلاحظ ان المجلس الاعلى يقوم على اساس مبدأ المساواة بين الامارات، حيث تمثل كل امارة بعضو واحد، وتكون العضوية فيها محصورة بحكام الامارات، وهؤلاء لا ينتخبون وانما تؤول السلطة اليهم عن طريق الوراثة، في حين ان المجلس الوطني للإتحاد يتم اختيار أعضائه وفقا لما ترتأيه كل امارة، ولم يلزم الدستور الامارات بإتباع اسلوب الانتخاب في اختيار هؤلاء.

ويلاحظ ان المجلس الاعلى للإتحاد هو المهيمن على السلطة التشريعية في البلاد، وان دور المجلس الوطني للإتحاد دورا ثانويا، ينحصر

١- المادة ٩٢ من الدستور

في مناقشة مشروعات القوانين التي تعرض عليه من قبل مجلس الوزراء، ولرئيس الاتحاد بمصادقة المجلس الاعلى ان يصدر مشروع القانون الذي عدل من قبل المجلس الوطني دون الأخذ بالتعديل، وله أيضا ان يصدر مشروع القانون الذي رفض من قبل المجلس الوطني بعد مصادقة المجلس الاعلى عليه. وكذلك يجوز لمجلس الوزراء إصدار قوانين اتحادية في غيبة المجلس الوطني، وذلك بعد موافقة المجلس الاعلى ورئيس الاتحاد ويتم اخطار المجلس الوطني بها في اول اجتماع له.

ولم يعطِ الدستور للمجلس الوطني صلاحية تعديل أو الغاء تلك القوانين (م ١١٠).

٥- **السلطة القضائية**[1]: تتكون السلطة القضائية من محكمة اتحادية عليا، ومحاكم اتحادية ابتدائية. وتتشكل المحكمة الاتحادية العليا من رئيس وعدة قضاة لا يزيدون جميعا على خمسة يعينون بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بعد مصادقة المجلس الاعلى عليه.

وتختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في المنازعات المختلفة بين الامارات الاعضاء في الاتحاد، أو بين اية امارة أو أكثر وبين حكومة الاتحاد، متى احيلت هذه المنازعات إلى المحكمة بناءا على طلب أي طرف من الاطراف المعنية. وكذلك بحث دستورية القوانين الاتحادية إذا ما طعن فيها من قبل امارة أو أكثر لمخالفتها لدستور الاتحاد. وبحث دستورية التشريعات الصادرة عن إحدى الامارات إذا ما طعنت إحدى السلطات الاتحادية فيها لمخالفتها لدستور الاتحاد أو للقوانين الاتحادية.

١- المواد ٩٤- ١٠٩.

وكذلك تفسير أحكام الدستور إذا ما طلبت إليها ذلك إحدى سلطات أو حكومة إحدى الامارات، ويعتبر هذا التفسير ملزما للكافة.

واحكام المحكمة الاتحادية العليا نهائية وملزمة للكافة.



الباب الثاني

نظرية الدستور

الفصل الأول

مصادر القواعد الدستورية

تتحدد مصادر النظام الدستوري بالقواعد الدستورية المكتوبة والقواعد الدستورية العرفية والتي سنقوم بدراستها بإيجاز ووفق الآتي:

المبحث الأول
القواعد الدستورية المكتوبة

تشمل القواعد الدستورية المكتوبة، الوثيقة الدستورية المدونة، اضافة إلى القوانين العادية التي تختص بتنظيم مسائل ذات طبيعة دستورية.

وسبق ان ذكرنا عند بيان تعريف القانون الدستوري ان التعريف الأفضل له، هو التعريف الذي يأخذ بالمضمون أو الجوهر، لا الشكل أو المظهر، وان الاتجاه الغالب في الفقه يأخذ بالمدلول الموضوعي في تعريف القانون الدستوري.

وتأسيسا على ذلك فأن تقدير ماهو دستوري أو خلافه لا ينحصر بما مدون في الوثيقة الدستورية فحسب، وانما يمتد إلى قوانين عادية قامت بتنظيم مسائل ذات طبيعة دستورية، مثال ذلك قوانين انتخاب أعضاء السلطة التشريعية في الدول المختلفة، ومنها العراق، حيث صدرت قوانين منفصلة عن الدستور تنظم ذلك منذ تأسيس الدولة العراقية وصدور دستورها الأول سنة١٩٢٥.

ومع القول ان هذه القوانين تنظم مسائل ذات طبيعة دستورية الا انها لا ترقى إلى مرتبة أحكام الدستور. وعليه يجب الا تتعارض أحكام تلك القوانين مع أحكام الدستور.

وسنقتصر في دراستنا على تناول الوثيقة وكيفية نشأتها دون الخوض في القوانين ذات الطبيعية الدستورية لتعددها.

المطلب الأول
اساليب وضع الوثيقة الدستورية

تباينت الاراء في شأن اساليب وضع الدساتير الا انه يلاحظ في التطبيق العملي وجود نوعين هما: الأساليب غير الديمقراطية والأساليب الديمقراطية وذلك استنادا إلى مدى مشاركة الشعب في وضع لوثيقة الدستورية.

الفرع الأول
الأساليب غير الديمقراطية

تتمثل الاساليب غير الديمقراطية بصورتين هما المنحة والعقد.

أولا: المنحة: يوضع الدستور وفق لهذه الطريقة على اساس تنازل الحاكم صاحب السلطة المطلقة عن بعض اختصاصاته (حقوقه) إلى الشعب، وينظم الدستور الذي يضعه الحاكم مباشرة هذه الحقوق.

ويلاحظ ان هذه الطريقة تتفق واسلوب الحكم المطلق الذي يعد الحاكم صاحب السيادة المطلقة، وله الحرية الكاملة في التنازل عن شيئ منها من عدمه.

وهكذا يبدو من الناحية القانونية ان وضع الدستور تم بناءا على مشيئة الحاكم، وانه وليد ارادته المنفردة، الا انه من الناحية الواقعية يلاحظ

ان الحاكم أجبر على إقامة هذا الدستور، نتيجة الضغوط التي يتعرض لها من قبل الشعب، وخشية ان يفقد كل السلطان يتنازل عن جزء منه.

وتأسيسا على ما تقدم اختلف الفقه في مسألة حق الحاكم في استرداد ما منحه أو الغائه، فهناك رأي (وهو اقلية) يرى ان للحاكم الحق في سحب الدستور أو الغائه إذا كان قد صدر على شكل منحة من صاحب السيادة، مالم يكن قد تنازل عن هذا الحق بوضوح.

وكان لهذا الرأي صدى لدى بعض الحكام، حيث يلاحظ ان ذلك طبق فعلا في فرنسا، حينما قرر الملك (شارل العاشر) في عام ١٨٣٠ الغاء دستور سنة ١٨١٤، والصادر على شكل منحة، وذلك على اساس ان للملك الحق في سحب المنحة متى ظهر له ان الشعب ناكر للجميل أو جاحد بالمنحة.

اما الرأي الآخر وهو الراجح، فيرى عكس ذلك، لأن الحاكم لم يتنازل عن بعض حقوقه طواعية، وانما نتيجة للضغوط التي تعرض أو يتعرض لها. وعليه فيظهر بوضوح ان للأمة دورا ومساهمة في صنع الدستور. فضلا عن ذلك حتى لو سلمنا ان الدستور صدر بناءا على ارادة الملك وحدها، فان قبول الأمة للدستور يلزمه بعدم الرجوع فيه أو محاولة تعديله، لأن الارادة المنفردة يمكن ان تكون مصدرا للإلتزام متى صادفت قبولا من ذوي الشأن[1].

١- انظر في ذلك، د.ثروت بدوي، مصدر سابق، ص٥٠، د.فؤاد العطار، مصدر سابق، ص٢١٥، د.رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبعة جامعة عين الشمس، القاهرة، ١٩٧٩، ص١١٠.

ومن الدساتير التي صدرت وفقا لهذه الطريقة، دستور فرنسا لسنة١٨١٤، دستور اليابان لسنة١٨٨٩، دستور مصر لسنة ١٩٢٣، دستور اثيوبيا لسنة ١٩٣١، دستور يوغسلافيا لسنة ١٩٣١.

ثانيا: العقد: يوضع الدستور وفقا لهذه الطريقة من قبل الحاكم والشعب، أي انه ينشأ نتيجة تلاقي ارادتين هما ارادة الشعب والحاكم، وينوب عن الشعب في هذه المهمة مجلس تأسيسي أو جمعية نيابية. ووفقا لطريقة العقد لا يجوز تعديل الدستور أو الغائه الا بناءا على موافقة الطرفين.

ويظهر بجلاء دور الشعب في صنع الوثيقة الدستورية وفقا لطريقة العقد، وهو على عكس طريقة المنحة حيث لم يكن دوره ظاهرا بوضوح.

وتعد طريقة العقد أكثر تطورا من الطريقة الأولى، لأنها تعترف بدور الشعب في مباشرة خصائص السيادة، الا انها لم تصل إلى الحد الذي يجعل الشعب هو صاحب السيادة بشكل مطلق.

أمثلة من الدساتير التي وضعت بأسلوب العقد: يلاحظ ان الكثير من الدساتير التي وضعت وفقا لهذه الطريقة كانت نتيجة حدوث ثورات ضد الحكام، مثل ذلك ما حدث في فرنسا حيث وضع دستور سنة ١٨٣٠ بعد قيام ثورة ضد الملك شارل العاشر. أو يتم وضعها نتيجة ظهور دول حديثة كما هو ملاحظ على دساتير كل من اليونان لسنة ١٨٤٤، رومانيا لسنة ١٨٦٤ وبلغاريا لسنة ١٨٦٩، وذلك بعد انفصال هذه الدول عن الدولة العثمانية، حيث عرضت المجالس الشعبية فيها التاج على امراء اجانب،

شريطة ان يوافقوا على الدستور الذي تضعه تلك المجالس ويقسم المرشح يمين الاخلاص(١).

الفرع الثاني
الاساليب الديمقراطية

ان اعتماد الاساليب الديمقراطية يعني ان الشعب هو الجهة الوحيدة التي تضع الدستور بإعتباره صاحب السيادة دون ان يشاركه أحد في ذلك. ولهذه الاساليب صورتان هما: الجمعية التأسيسية والاستفتاء الدستوري.

اولاً: طريقة الجمعية التاسيسية

ينتخب الشعب جمعية تأسيسية مهمتها محددة بوضع دستور للدولة نيابة عن الشعب.

وقد عرفت هذه الطريقة في الولايات الأمريكية بعد الاستقلال حيث وضعت معظم دساتير الولايات وفقا لهذا الأسلوب، وكذلك وضع دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر سنة ١٧٨٧ بذات الأسلوب.

ومن الولايات المتحدة الأمريكية انتقل هذا الأسلوب إلى دول أخرى، حيث اخذت به فرنسا عند اصدارها دستورها لسنة ١٧٩١، وكذلك دستوري ١٨٤٨ و١٨٧٥ وكذلك بلجيكا في دستور سنة ١٨٣١ وليبيا سنة ١٩٥١.

١- د.كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٤٠.

ثانياً: طريقة الإستفتاء الدستوري

وفقا لهذه الطريقة يقوم الشعب بالموافقة على الدستور مباشرة، حيث تعرض مسودة الدستور عليه من اجل اعطاء الرأي النهائي فيها، ولا يصدر الدستور مالم يقترن بموافقة الشعب.

الا ان الأخذ بأسلوب الاستفتاء الدستوري لا يتعارض وايكال مهمة وضع مسودة الدستور إلى جهة أخرى، قد تكون جمعية منتخبة أو برلمان أو لجنة فنية تسمي الحكومة اعضاؤها، لأن القرار النهائي في إصدار الدستور يعود إلى الشعب.

ومن الدساتير التي صدرت وفقا لهذه الطريقة دستورا فرنسا لسنة ١٩٤٦ و١٩٥٨ ودستورا مصر لسنة ١٩٥٦ و١٩٧١ ودستور العراق لسنة٢٠٠٥.

المطلب الثاني
تقييم اساليب وضع الدساتير

ان تباين الدول في طرق إقامة الدساتير يرجع إلى عاملين مهمين، يتمثل الأول في التطور التاريخي للنظام السياسي في أية دولة من الدول[١]، في حين يتمثل الثاني بتطور الفكر السياسي والثقافي للمواطنين. مع الاشارة إلى ان اساليب إقامة الدساتير خضعت للتطور شأنها في ذلك شأن المجتمعات التي نشأت فيها، ولذلك يلاحظ ان الأسلوب اللاحق أكثر تقدما من الأسلوب السابق بصرف النظر عن صورة ذلك الأسلوب. ففي بدأ

١- ولذلك نقول ان بعض الدول الاوربية عريقة في النظم الديمقراطي وان معظم دول العالم الثالث حديثة العهد بذلك النظام.

ظهور الدولة الحديثة وشيوع النظم الملكية كان اسلوب المنحة هو المتبع في إقامة الدساتير، الا ان هذه المنحة في الغالب تأتي نتيجة ضغط الشعب على الحاكم، وبعد ازدياد وعي الشعوب ومطالبتها بحقوقها السياسية والمدنية واندلاع الثورات في بعض الدول ظهرت طريقة العقد[1]. الا ان إقامة الدساتير وفقا لطريقة العقد يجعل الحاكم (الملك) ندا للشعب وهذا ما يتنافى مع مبدأ سيادة الشعب ومع المبادئ الديمقراطية وبصرف النظر عن صورة الديمقراطية سواء اكانت غير مباشرة ام نيابية، لذلك كان الأسلوب الامثل ان يكون الشعب هو صاحب القرار في وضع دستوره فظهرت طريقتا الجمعية التأسيسية والاستفتاء الدستوري، حيث اصبح الشعب هو صاحب السيادة وهو المصدر الوحيد للدستور، ولكن القول بذلك لا يعني ان الدساتير التي وضعت وفقا للإسلوب الديمقراطي كانت بمنأى عن النقد، لأن الدساتير في الغالب لا تكتبها الشعوب وانما تكتبها القوى السياسية الفاعلة في المجتمع وتقوم تلك القوى بتسطير ما تؤمن به هي في الدستور وليس ما تؤمن به الشعوب ثم تسوقه للناس للتصويت عليه بنعم أو لا (طريقة الإستفتاء الدستوري) وبشكل اجمالي. ولا يخفى ان معظم المواطنين لم يصلوا إلى مرحلة النضج السياسي والثقافي التي

١ـ كان النظام السياسي في بريطانيا قد تعرض إلى مثل هذه الثورات، ومنها ما حدث عام ١٢١٥ عندما ثار الاشراف ورجال الدين على الملك (جان سانتير) وارغم عن التنازل عن بعض سلطاته وامتيازاته من خلال صدور العهد الكبير في عام ١٢١٦، وكذلك ثورة ١٦٨٨ التي كان من نتائجها عزل الملك (جيمس الثاني) وصدور قانون الحقوق. انظر تفاصيل ذلك د. حميد حنون، الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٣٨.

ويمكن ان يقال نفس الشيء على فرنسا خلال مراحل تاريخها السياسي بعد قيام الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ وبالاخص خلال الحقب التي اخذ فيها بالنظام الملكي وحتى الغاء الملكية نهائيا عقب ثورة ١٨٤٨. انظر في ذلك د. طعيمة الجرف، القانون الدستوري، مكتبة القاهرة، ١٩٦٤، ص٩٠.

تمكنهـم من التقدير الصـائب لأحكام الدسـتور. ولعـل ما حدث في العراق عند وضع دستور ٢٠٠٥ هو خير دليل على ذلك حيث كتب هذا الدستور على عجل مما جعله مشـوبا بكثير من العيـوب والنواقص، جعلت بعض من شـارك في صياغته يشير إلى مثالبه ويطالب بضرورة مراجعته حتى قبل الاسـتفتاء عليه مما ادى إلى اضافة المادة ١٤٢ التي تقضي بضرورة مراجعتـه خـلال مـدة زمنية محـددة[١]. ولذلك نـرى ان اتباع الأسـلوب الديمقراطي في إقامة الدسـاتير وان كان هو الأسلوب الامثل الذي ينسجم مع المبادئ الديمقراطية الا اننا نميل إلى طريقة وضع الدستور من جمعية ينتخبهـا المواطنون يكون من بيـن اعضـائها ثلة من الكفاءات العلمية ذات الاختصاص وبعد انتهائها من كتابة مسودة الدستور يعرض على الاستفتاء الشعبي، وشـريطة ان يسبق ذلك توعية شاملة للمواطنين بأحكام الدستور وان يمنح الشعب الوقت الكافي الذي يمكنه من فهم نصوصه حتى يستطيع بعد ذلك ان يدلي رأيه بما ينسجم مع ذلك الفهم.

١- نص البند اولا من المادة ١٤٢ على ان يشـكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسـة في المجتمع العراقـي، مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب، خلال مدة لاتتجاوز أربعة اشـهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراءها على الدستور، وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها. ونص البند ثانيا على ان تعرض التعديلات المقترحـة من قبل اللجنة دفعة واحدة علـى مجلس النواب للتصويت عليها، وتعد مقرة بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

المبحث الثاني
العرف الدستوري وانواعه

العرف الدستوري هو (قاعدة مطردة أو عادة يقصد بها تنظيم العلاقات بين السلطات الحاكمة بعضها ببعض أو فيما بينها وبين الأفراد. ويكون لها صفة الالزام في الرأي القانوني للجماعة)(١).

وللعرف الدستوري ركنان هما: الركن المادي والركن المعنوي. اما الركن المادي فيتمثل بقيام السلطات المختصة بالفعل بشكل مطرد التطبيق (أي يصبح عادة) دون ان يلاقي اعتراضا من قبل السلطات الاخرى أو افراد الجماعة.

واما الركن المعنوي فيراد به ان يكون لهذا الفعل (العادة) صفة الالزام وذلك لوجود اعتقاد لدى الجماعة بضرورة احترام هذه القاعدة وعدم مخالفتها.

أنواع العرف الدستوري ومرتبته بالنسبة للنصوص الدستورية: للعرف الدستوري ثلاثة أنواع هي المفسر والمكمل والمعدل.

١- د. سعد عصفور، المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠، ص ٤٦.

أولا: العرف الدستوري المفسر

هو العرف الذي يقتصر اثره على تفسير نص من نصوص الدستور عن طريق ايضاح معناه. فهو لا ينشئ قاعدة جديدة، بل يقف عند حد التفسير والايضاح. وتأسيسا على ما تقدم يذهب الفقه إلى ان العرف الدستوري المفسر تكون له قوة النص الدستوري الذي فسره.

ومن أمثلة العرف الدستوري المفسر، ما استقر عليه العمل في فرنسا وفقا لدستور سنة ١٨٧٥ بخصوص تخويل رئيس الجمهورية إصدار اللوائح استنادا إلى ما نص عليه الدستور من ان (رئيس الجمهورية يكفل تنفيذ القوانين).

ثانيا: العرف الدستوري المكمل

وهو العرف الذي ينظم مسألة لم ينظمها المشرع الدستوري. وهذا يعني ان العرف المكمل يكمل نقصا في نصوص الدستور، أي انه ينشئ قاعدة دستورية جديدة.

وقد اختلف الفقه في تحديد قوة هذا العرف، فهناك من يرى ان لهذا العرف قوة الدستور، وسندهم في ذلك ان العرف المكمل يماثل العرف المفسر تماما لأنه في واقع الامر يرتكز على تفسير الدستور المدون[1].

اما الفريق الثاني والذي نؤيده يرى ان العرف المكمل لا يرقى إلى مرتبة النصوص الدستورية وانما يكون بمرتبة قواعد القانون العادي. ويرى ان قوة هذا العرف تتمثل في الارادة المفروضة للمشرع وان

١- د.فؤاد العطار، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢٤٢. د.سعد عصفور، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٤٥

المشرع لا يملك حتى بإرادته الصريحة ان يجعل للتشريعات العادية التي يسنها في ظل دستور جامد قوة هذا الدستور[1].

ومن الامثلة التي تذكر بخصوص هذا العرف ما حدث في فرنسا في ظل دستور ١٨٧٥، حيث نص هذا الدستور على ان يكون الانتخاب عاما، وسكت عن تحديد وضع الانتخاب، هل هو مباشر ام غير مباشر؟ الا انه جرت العادة في فرنسا على ان يكون الانتخاب مباشرا

ثالثا: العرف الدستوري المعدل

هو العرف الذي ينصرف اثره إلى تعديل حكم من أحكام الدستور سواء بالاضافة أو بالحذف

فالعرف الدستوري بالاضافة يهدف إلى اضافة حكم جديد إلى الدستور لم يرد في نصوصه، كأن تمنح إحدى السلطات اختصاصا جديدا لم يعطه الدستور.

اما العرف الدستوري المعدل بالحذف، فيراد به اهمال أو تعطيل نص من نصوص الدستور. ومثاله ما جرى عليه العمل في فرنسا في ظل دستور سنة ١٨٧٥ من عدم استعمال رئيس الجمهورية لسلطته في حل مجلس النواب.

واختلف الفقه الدستوري في القيمة القانونية للعرف المعدل وبنوعيه. فمنهم من يرى ان للعرف المعدل مرتبة النصوص الدستورية في حين يذهب الرأي الراجح إلى القول ان العرف المعدل لا يرقى إلى مرتبة

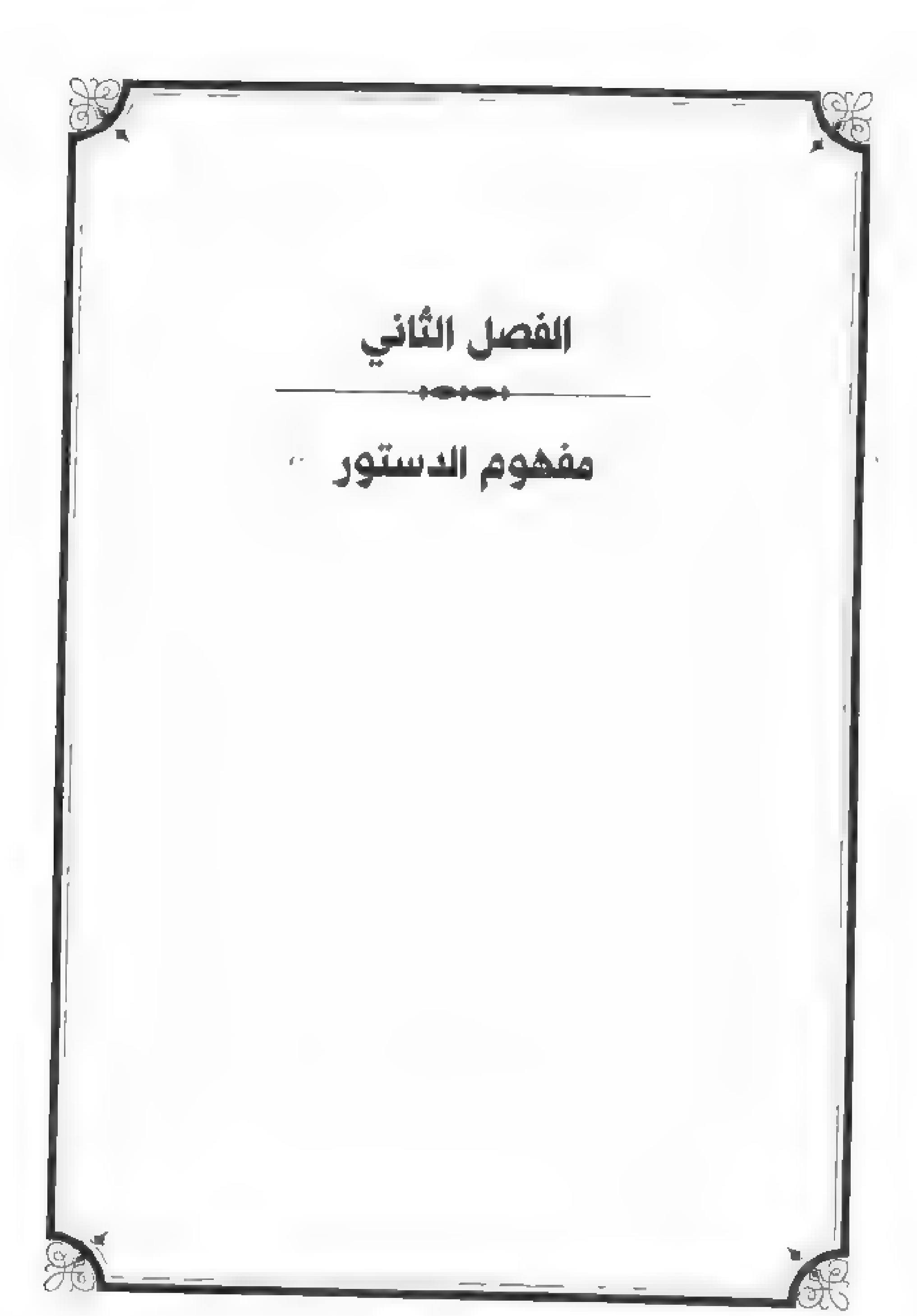
---

[1] - سعد عصفور، نفس المصدر، ص ٤٥

النصوص الدستورية، لأن القول بذلك يتعارض ومبدأ السيادة الشعبية، فضلا عن انه يتعارض مع المبادئ القانونية التي تحتم احترام أحكام الدستور. واحترام هذه الاحكام يفرض على المشرع ان يلتزم بالطرق التي رسمها الدستور لتعديل أحكامه.

ويرون ان مرتبة العرف المعدل تكون بمرتبة القوانين العادية(١).

١- د. فؤاد العطار، مصدر سابق، ص ٢٤٤.



الفصل الثاني

مفهوم الدستور



المبحث الأول
طبيعة القواعد الدستورية

يراد بطبيعة القانون ماهيته والعناصر التي يتكون منها، ولقد اختلف الفقه في طبيعة القواعد القانونية، مما ادى إلى ظهور مذاهب متعددة يمكن ردها إلى مذاهب شكلية واخرى موضوعية.

المطلب الأول
المذاهب الشكلية[1]

يرى اصحاب هذه المذاهب ان القانون هو مشيئة الدولة أو على وجه العموم هو مشيئة من له السلطة العليا في المجتمع، حيث يوجد في كل مجتمع فئتان، فئة حاكمة واخرى محكومة، والاولى هي التي تشرع القوانين والاخرى تخضع لها وتلتزم بإحترامها. فأساس القانون وفقا لهذه المذاهب يعود لإرادة من يملك السلطان في المجتمع، ومالك هذا السلطان قد يتمثل في قوة غير منظورة هي (الله) أو اية سلطة روحية أخرى. وهذا ما ينطبق على القوانين التي يكون مصدرها الدين كالشرائع السماوية، فأساس القانون وفقا له يعود إلى وحي من عند الله. وقد يكون صاحب

١- وترد هذه المذاهب إلى مذهبين، هما: مذهب (اوستن) نسبة إلى الفيلسوف الانجليزي (اوستن) ومدرسة الشرح على المتون والتي نشأت في فرنسا. راجع في تفاصيل ذلك د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية مؤسسة الثقافة الجامعية، القاهرة، طبعة ثانية، ١٩٨١، ص٨٦ وما بعدها

هذا السلطان فردا أو جماعة من البشر، تتمثل في شكل الدولة، وفي هذه الحالة يصدر القانون بناءا على مشيئة الدولة ويكون سنده سلطانها، حيث تقوم الدولة بإصدار أوامر ونواهي للأفراد وتلزمهم باحترامها عن طريق فرض الجزاءات على من يخالفها.

ويلاحظ ان المذاهب الشكلية لم تحاول التعمق في فهم القواعد القانونية، وانما ترى ان القاعدة القانونية عبارة عن أمر أو نهي يصدره المشرع.

ووفقا لهذه النظرة السطحية للقاعدة القانونية يكون المصدر الوحيد للقانون التشريع فقط. وهذا ما لا يمكن الأخذ به، لأن هناك مصادر أخرى للقواعد القانونية غير التشريع، فضلا عن ذلك يشترط اصحاب المذهب الشكلي ضرورة وجود جزاء مادي يرتبط بالقاعدة القانونية تفرضه الدولة على من لا يحترم تلك القاعدة.

ان الأخذ بهذا الاتجاه يؤدي إلى اغفال الدور الكبير للأمة التي تساهم في صنع القاعدة القانونية، لأنها (أي القاعدة القانونية) هي الاداة التي تعبر عن طموحات الأمة ومشيئتها بشكل رسمي وفني.

ووفقا لاتجاه اصحاب المذهب الشكلي لاتعد قواعد القانون الدستوري قواعد قانونية، لأنها لا ترتبط بجزاء مادي. ويرون ان الدستور يضع قيودا على سلطة الحاكم، ونظرا لأن الحاكم لا يخضع لسلطة اعلى منه، (حتى وان التزم ببعض القيود في مباشرته للسلطة المخولة له) لأنه يفعل ذلك باختياره ويستطيع في أي وقت ان يستبدل القواعد التي تقيده بقواعد أخرى، بل يستطيع ان يتخلص منها كلية، فلا يلتزم بشيئ ولا يقيد سلطانه بقيد.

وتأسيسا على ذلك ان القواعد الدستورية تبقى بغير جزاء طالما لا يمكن تنفيذها بالقوة، لأن الدولة هي التي تملك سلطة القهر والاجبار، ولا يعقل ان تستخدم هذه السلطة ضد نفسها إذا ما خالفت القواعد الدستورية(١).

ويتضح مما تقدم ان اصحاب المذهب الشكلي يؤكدون على ضرورة توافر الجزاء المادي ولا يقرون بوجود الجزاء المعنوي، فضلا عن ذلك انهم يركزون على دور الحاكم وارادته بالنسبة لقواعد القانون الدستوري ويهملون الدور المهم للشعب في حماية قواعد القانون الدستوري.

والحقيقة ان الجزاء متوافر بالنسبة لقواعد القانون الدستوري، وان اختلف في صورته عن صورة الجزاء المقررة لفروع القانون الاخرى، وهذا الاختلاف تحتمه طبيعة قواعد القانون الدستوري، لأن هذا القانون هو الذي يقيم السلطات المختلفة في الدولة. وهو الذي ينظمها من حيث التكوين والاختصاص وكيفية مباشرة كل سلطة لإختصاصها والعلاقة بينها.

الا انه يمكن ضبط السلطات وضمان عدم مخالفتها للقواعد الدستورية من خلال ايجاد نوع من الرقابة المتبادلة بين السلطات، ومن خلال ذلك يمكن الزام اية سلطة خالفت أحكام الدستور بوجوب احترامه.

ونعتقد ان الأخذ بالرقابة على دستورية القوانين من خلال ايجاد هيئة قضائية مختصة بذلك يكون أكثر ضمانا لإن يحترم الحكام القواعد الدستورية.

١- د.محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٦. د.طعيمة الجرف، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٨.

وقد يثار تساؤل، من الذي يحاسب السلطة في حالة عدم نجاح الهيئة المختصة بالرقابة على القوانين من الحد من تجاوزاتها؟ ومن الذي يقوم بفرض الجزاء؟.

في هذه الحالة يكون الامر متروكا للشعب لأنه صاحب السيادة الاصيل، ومصدر كل السلطات، وهو اسمى منها جميعا، ومن حقه ان يراقبها ويجبرها على احترام أحكام الدستور سواء عن طريق الوسائل السلمية أو بالقوة إذا اقتضى الامر(١).

ومن خلال ما تقدم نرى ان قواعد القانون الدستوري لا تفتقر إلى عامل الاكراه والقهر، والذي يتمثل في رقابة الشعب للحكام واستعداده للذود عن الدستور ودفع أي اعتداء يقع عليه، مستخدما في ذلك مختلف الوسائل، حتى الثورة إذا كانت هي السبيل الوحيد لتحقيق هذا الغرض(٢).

المطلب الثاني
المذاهب الموضوعية

ان المذاهب الموضوعية لا تقف عند الناحية الشكلية حسب، وانما تبحث في جوهر القانون وطبيعته، وتنظر إلى القانون باعتباره مظهرا اجتماعيا(٣)، ومن ثم تتجه إلى دراسة القاعدة القانونية وتحليلها من

١- د.محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٨.

٢- د.عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٤٣.

٣- توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، مصدر سابق، ص ٩٣. وقد تعددت هذه المذاهب، فهناك مذهب القانون الطبيعي، المذهب التاريخي، مذهب الغاية الاجتماعية، ومذهب التضامن الاجتماعي، راجع في تفاصيل ذلك، نفس المصدر، ص ٩٤ وما بعدها

الناحية الفلسفية والاجتماعية والتاريخية، فلا تقف عند حد النظرة العملية السطحية[١].

ان اصحاب المذهب الموضوعي لا يشترطون في الجزاء ان يكون ماديا ويتم فرضه من قبل السلطات العامة، وانما يكفيهم في الجزاء ان يتمثل في رد الفعل المنبعث من شعور الجماعة بسبب مخالفة القواعد القانونية. فالقانون بإعتباره قاعدة اجتماعية يحمل في ثناياه الجزاء على مخالفته، وهذا الجزاء حتمي حيث لا يتصور وجود قانون دون وجود جزاء يحميه من مخالفة أحكامه، ويكفي ان يكون الجزاء معنويا يظهر في صورة ردة فعل من جانب المجتمع[٢].

ونخلص مما تقدم ان اصحاب المذهب الموضوعي يسبغون صفة القانون على أحكام الدستور، لأن عنصر الجزاء متوافر في القواعد الدستورية وان اختلف في صورته عن الجزاءات المقررة لفروع القانون الاخرى.

١- د.محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٩

٢- نفس المصدر، ص٢٩.

المبحث الثاني
أنواع الدساتير

ان هناك أنواع للدساتير وذلك من حيث التدوين والتعديل، فأما من حيث التدوين فتقسم الدساتير إلى دساتير مكتوبة واخر عرفية، واما من حيث التعديل فتقسم إلى دساتير جامدة واخرى مرنة وسنحاول بيان ذلك ادناه وفق الاتي:

المطلب الأول
أنواع الدساتير من حيث التدوين

الفرع الأول
الدستور العرفي

وهو الدستور الذي تتكون قواعده نتيجة العادة والتكرار في الشؤون التي تتعلق بنظام الحكم والعلاقة بين السلطات، حيث يقوم على العادة والسوابق التاريخية التي اكتسبت مع الزمن قوة العرف الدستوري. وكانت القواعد العرفية اسبق ظهورا من القواعد المكتوبة، الا انه بعد انتشار حركة التدوين تقلصت مساحة الدساتير العرفية واتسعت مساحة الدساتير المكتوبة واصبحت هي السائدة ما عدا حالات نادرة. مثال ذلك النظام السياسي في بريطانيا حيث لازال يعتمد الدستور العرفي.

الا ان الأخذ بالدستور العرفي لا يمنع ان يكون بجانبه وثائق مدونة ذات طبيعة دستورية، وهذا ما يلاحظ في التاريخ الدستوري البريطاني، حيث يوجد إلى جانب الدستور العرفي بعض الوثائق المدونة. مثل العهد الاعظم لسنة ١٢١٥، وتأكيده مع ادوارد الأول سنة ١٢٩٧، ووثيقة الحقوق لسنة ١٦٨٨، ووثيقة الانضمام بين انكلترا وايرلندا لسنة ١٨٠٠، ووثيقة البرلمان لسنة ١٩١١، ووثيقة تنظيم الوصاية على العرش لسنة ١٩٣٧[١].

الفرع الثاني
الدستور المكتوب

وهو الذي يصدر من الجهة صاحبة الاختصاص بذلك على شكل نصوص تشريعية رسمية، قد تكون في وثيقة واحدة أو وثائق دستورية متفرقة مع الاشارة إلى ان القواعد القانونية بشكل عام ومنها الدساتير كانت تعتمد العرف بوصفه مصدرا رئيسيا لنشأتها، مع الاعتراف بوجود بعض الوثائق الدستورية المدونة إلى جانبها وذلك في بريطانيا وفرنسا.

الا ان الأخذ بالدساتير العرفية بدأ يتراجع بعد شيوع الدساتير المكتوبة، وكان للولايات المتحدة الأمريكية فضل السبق في الأخذ بالدساتير المكتوبة، حيث اخذت بذلك الولايات بعد حرب الاستقلال سنة ١٧٧٦ ثم صدر الدستور الاتحادي بشكل مكتوب سنة ١٧٨٧. ومن الولايات المتحدة الأمريكية اخذت الدول الاخرى بهذا الأسلوب، حيث صدر دستور فرنسا لسنة ١٧٩١ وبلجيكا لسنة ١٨٣١ وايطاليا لسنة ١٨٤٨. حتى اصبحت

١- د.نعيمه الجرف، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٧٤. د.فؤاد العطار، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢٢١

الدساتير المكتوبة هي القاعدة العامة والدساتير العرفية هي الاستثناء، بل اصبحت دعامة اساسية لقيام الدولة الحديثة.

الفرع الثالث
رأي الفقه في التقسيم(١)

ان تقسيم الدساتير إلى مكتوبة وعرفية هو تقسيم نسبي وليس مطلقاً، إذ يلاحظ ان الدول التي تأخذ بالدستور العرفي اوجدت إلى جانبه وثائق دستورية مكتوبة وهذا ما يلاحظ على بريطانيا. وكذلك ان الدول التي تأخذ بالدساتير المكتوبة لا تنكر دور العرف الدستوري إلى جانب القواعد الدستورية المكتوبة. عليه ان اساس التمييز بين الدساتير المدونة وغير المدونة يقوم على اساس العنصر الغالب الأعم، حيث يعد الدستور مدونا إذا كانت معظم أحكامه كذلك، والعكس صحيح. فضلا عن ذلك ان هذا التقسيم قد فقد كثيرا من اهميته بعد ان اصبحت معظم الدساتير مدونة في الوقت الحاضر.

الا ان الفقه كان منقسما حول أي الاسلوبين افضل، وذلك قبل ان يطغى اسلوب التدوين على العرف(٢). حيث يرى بعض من الفقه ان الدساتير العرفية افضل لأنها تتسم بالمرونة وعدم التعقيد مما يؤدي إلى مواكبتها للتطور الذي يلحق المجتمع، على عكس الدساتير المدونة والتي تكون في الغالب جامدة.

١- د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٨٩. د.محسن خليل، مصدر سابق، ص ٨٠

٢- د.محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٧٨. د.فؤاد العطار، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢٢٢

بينما يرى جانب اخر من الفقه ان الدساتير المكتوبة تؤدي إلى ضمان حقوق الأفراد وحرياتهم، لأنها تتسم بالوضوح والدقة والتحديد.

ولكن مع ما تقدم الا اننا نرى ان مسألة المفاضلة بين النوعين تختلف من بلد لاخر وترتبط ارتباطا جدليا بمدى نضج الشعب السياسي والثقافي حيث ان وعي الشعب حكاما ومحكومين هو الضمانة الكبرى لأحكام الدستور سواء اكان مصدرها العرف ام التدوين.

فإذا كان الشعب وصل إلى مرحلة متقدمة من النضج السياسي والثقافي والاجتماعي تؤهله ان يعي ما له وما عليه، فحينئذ يستوي الأخذ بالدستور العرفي أو المدون، واذا لم يكن الشعب قد وصل إلى تلك المرحلة من النضج فالافضل ان يؤخذ بالدستور المدون.

المطلب الثاني
أنواع الدساتير من حيث طريقة التعديل

تقسم الدساتير من حيث قابليتها للتعديل إلى صورتين هما: دساتير مرنة واخرى جامدة.

الفرع الأول
الدساتير المرنة

وهي الدساتير التي تعدل احكامها أو يتم الغائها بذات الطريقة التي تعدل بها القوانين العادية، أي تكون الجهة المناط بها سلطة التعديل أو الالغاء هي السلطة التشريعية وفقا لأحكام الدستور.

ومن البديهي ان الدساتير العرفية تعد دساتير مرنة، ومنها الدستور البريطاني، حيث ان سلطة التعديل مناطة بالبرلمان (السلطة التشريعية) إذ يستطيع ان يعدل الدستور مثلما يعدل أي قانون عادي اخر. الا ان سمة المرونة لا تقتصر على الدساتير العرفية فقط حيث توجد دساتير مكتوبة تتسم بالمرونة أيضا في حالة عدم اشتراطها إجراءات معقدة بغية تعديلها، مثال ذلك الدستور الايطالي لسنة ١٨٤٨ ودستور الاتحاد السوفيتي السابق لسنة ١٩١٨.

الفرع الثاني
الدساتير الجامدة

وهي الدساتير التي لا تعدل أو تلغى بذات الإجراءات التي تعدل بها القوانين العادية، وانما يشترط لتعديلها اتباع إجراءات أكثر تعقيدا من الإجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية، كأن يشترط اجتماع المجلسين في هيئة مؤتمر، أو اشتراط اغلبية خاصة. وقد تنص بعض الدساتير على حل مجلس النواب وانتخاب مجلس جديد. وهذا ما أخذ به الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ حيث نص في المادة ١١٩ منه على ان (كل تعديل يجب ان يوافق عليه كل من مجلسي النواب والأعيان بأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كلا المجلسين المذكورين وبعد الموافقة عليه يحل مجلس النواب والأعيان وينتخب المجلس الجديد فيعرض عليه وعلى مجلس الأعيان التعديل المتخذ من المجلس المنحل مرة ثانية، فاذا اقترن بموافقة المجلسين بأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كليهما أيضا يعرض على الملك ليصدق وينشر).

هذا ويلاحظ ان معظم الدساتير النافذة في الوقت الحاضر اشترطت إجراءات صعبة بغية تعديلها، مثال ذلك دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ والدساتير الفرنسية التي صدرت بعد ثورة ١٧٨٩، والدساتير المصرية ١٩٢٣، ١٩٥٦، ١٩٧١ وكذلك دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

النتائج التي تترتب على التقسيم: سبق ان اوضحنا ان الدساتير العرفية تدخل في نطاق الدساتير المرنة حيث انها تعدل في حالة ظهور عرف مخالف لها أو تشريع عادي، وعليه فإن هذا التقسيم يختص بالدساتير المدونة فقط[1]. ويمكن بيان تلك النتائج بالآتي:

١- ان الأخذ بالدستور المرن يؤدي إلى جعل القانون العادي هو القانون الاعلى في الدولة، طالما ان أحكام الدستور تعدل أو تلغى بقانون عادي. اما في حالة الأخذ بالدستور الجامد فيكون الدستور هو القانون الاعلى في البلاد وتكون أحكامه اسمى من القوانين العادية التي يجب الا تخالف أحكام الدستور.

٢- في حالة عدم النص على طريقة تعديل الدستور، فإنه يعدل بذات الطريقة التي تعدل بها القوانين العادية.

انواع الحظر: ذكرنا ان الدساتير الجامدة هي التي تتطلب إجراءات صعبة ومعقدة عند تعديلها، وان الهدف من اضفاء صفة الجمود على الدساتير هو من اجل ان تتسم احكامها بالثبات والاستقرار، الا ان هذا الثبات

١- يذهب د سعد عصفور إلى خلاف ذلك، حيث يرى ان الدساتير العرفية يمكن ان تكون جامدة إذ يقول (ولئن كان استناد الدساتير غير المدونة للعرف بصفة اساسية يطبعها بطابعه المرن ويبعد بها عن الخوض في الشروط أو التنظيمات التي تقتضيها فكرة الجمود، الا انه وجد بالفعل اكثر من دستور غير مدون كان في ذات الوقت جامدا) د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص٨٧

والاستقرار نسبي لاسيما ان الدستور قانون، والقانون تسنه الجماعة بغية تنظيم شؤونها، والجماعة تتطور وفقا لسنة الحياة، وتأسيسا على ذلك يجب ان تتسم القوانين بالمرونة والتطور أيضا وبما يساير التطور الذي يلحق الجماعة. وهنا يبرز تساؤل وهو هل يجوز للمشرع الدستوري ان يمنع ادخال أي تعديل على الدستور بشكل نهائي؟.

الحقيقة ان الدساتير اختلفت في مسألة جمودها فيلاحظ ان هناك نوعين من الحظر هما: الحظر الموضوعي الكلي والحظر الموضوعي الجزئي، وقد يكون الحظر مؤقتا أو مؤبدا.

١- **الحظر الموضوعي الكلي:** ويراد به منع ادخال أي تعديل على الدستور بأكمله، وذلك أما بشكل مطلق أو لمدة محددة وقد أخذ الدستور اليوناني لسنة ١٨٦٤ بالحظر المطلق وهي حال نادرة اما الحظر لمدة محددة فنصت عليه دساتير عديدة منها الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ حيث منع ادخال أي تعديل عليه لمدة محددة وفقا لنص المادة ١١٩ منه بقوله (عدا ما نص عليه في المادة السابقة، لا يجوز قطعيا ادخال تعديل ما على القانون الأساسي إلى مدة خمس سنوات من تاريخ ابتداء تنفيذه)[١]. وكذلك الدستور المصري لسنة ١٩٣٠ بنصه على ان (لا يجوز اقتراح تعديل هذا الدستور في العشر سنوات التي تلي العمل به)، والدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ والذي منع ادخال تعديل عليه قبل مضي خمس سنوات على العمل به (م١٧٤) ودستور قطر لسنة ٢٠٠٣ (م١٤٨).

١- حيث نصت المادة ١١٨ منه على انه (يجوز لمجلس الأمة خلال سنة واحدة، ابتداءا من تنفيذ هذا القانون ان يعدل ايا من الأمور الفرعية في هذا القانون أو الأضافة إليه لأجل القيام بأغراضه على شرط موافقة مجلس الأمة بأكثرية ثلثي الآراء في كلا المجلسين).

٢- **الحظر الموضوعي الجزئي:** ويراد به منع تعديل حكم من أحكام الدستور أو بعض أحكامه بشكل مطلق أو لمدة محددة، مثال ذلك ما تنص عليه دساتير عديدة من منع ادخال تعديل على شكل نظام الحكم بصورة مطلقة، وهذا ما نص عليه الدستور الفرنسي لسنة ١٨٧٥ في المادة الثامنة منه إذ منع اقتراح تعديل النظام الجمهوري وقد ورد ذات النص في دستور ١٩٤٦ الفرنسي بقوله (ان شكل الحكم الجمهوري لا يمكن اقتراح تعديله، وهذا ما أخذ به دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ أيضا في الفقرة الخامسة من المادة ٨٩، ودستور الكويت لسنة ١٩٦٢ (الاحكام الخاصة بالنظام الاميري م ١٧٥) والدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ (م١٧٨) ودستور المغرب لسنة ١٩٩٦ (م١٠٦).

هذا وتذهب بعض الدساتير إلى منع تعديل حكم من احكامها لمدة مؤقتة مثال ذلك ما ورد في المادة ٢٢ من الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ حيث تنص على انه (لا يجوز ادخال أي تعديل ما في القانون الأساسي مدة الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته). واخذ بذلك الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ (م ١٢٦).

الفرع الثالث
راي الفقه في حظر التعديل

ذكرنا ان القواعد الدستورية هي قواعد قانونية، والقواعد القانونية لا يمكن ان تكون مؤبدة، والسؤال الذي يثار ما هي القيمة القانونية لحظر تعديل الدستور؟.

اختلف الفقه الدستوري في حظر تعديل أحكام الدستور، فمنهم من يرى ان حظر التعديل وبمختلف انواعه لا يعتد به من الناحيتين السياسية

والقانونية، وسندهم في ذلك علوية الدستور، حيث ان الدستور هو القانون الاعلــى في الدولة وهــو قانون وضعي، والقانون الوضعــي قابل للتعديل والتبديل، فضلا عن ذلك ان القول بالحظر يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة، حيث انه يصادر حقها في مباشرة عنصر مهم من عناصر السيادة.

بينمــا يذهــب رأي اخر إلى ان حظــر التعديل جائز فــي حال كونه مؤقتــا أو محددا لأحكام معينة، ويبررون ذلك بقولهم، إذا كان صحيحا ان الأمة مصدر الســلطة الا ان مباشــرة هذه السلطة لا يكون الا وفقا لأحكام الدســتور، وتأسيسا على ذلك لا يجوز تعديل الدستور الا وفقا للإجراءات التي نص عليها، فالقول بجواز تعديل الدستور مع وجود النص على حظره يؤدي إلى انتهاك الدســتور واهدار أحكامه، عليــه لا يجوز الخروج على الحظر المنصوص عليه دســتوريا مادام الدستور قائما لم يسقط بالثورة أو يعدل بالانقلاب[1].

الحقيقــة ان الــرأي القائل بضــرورة احترام أحكام الدســتور وعدم مخالفتها رأي ســليم، لأن أحكام الدســتور هي القواعــد القانونية العليا ولا يجوز مخالفتها، الا ان هذا القول لا ينفي ان أحكام الدســتور أحكام قانونية وهــي قابلة للتعديل والتبديل وان النصوص الدســتورية التي تمنع التعديل هــي جزء من الدســتور، وهي نصوص قانونية يمكــن تعديلها مثلما يعدل أي نص اخر، وتأسيســا على ذلك يمكن تعديل النص الذي يحظر التعديل، ويصبح الحظر لاغيا سواء اكان مؤقتا أو مؤبدا لحكم من أحكام الدستور[2].

١- د.ثروت بدوي، القانون الدستوري، مصدر سبق، ص ١١٥

٢- المصدر نفسه ص١١٩.

المبحث الثالث
مبدأ سمو الدستور[1]

ان مصدر النظام الدستوري في الدولة يكمن في القواعد الدستورية المكتوبة والعرف، ويعد الدستور القانون الاسمى للدولة ويعلو على ما عداه من قوانين أخرى وهناك اجماع في الفقه تقريبا على مبدأ سمو الدستور. بل ان هناك دساتير ذهبت إلى النص أو الاشارة بوضوح على هذا المبدأ. فقد نصت دساتير بعض الولايات الأمريكية الشمالية، مثل (الاريزونا وداكوتا) على مبدأ سمو الدستور، ونصت على ذلك ايضا دساتير كل من تشيكوسلوفاكيا لسنة ١٩٢٠ وايطاليا لسنة ١٩٤٧ والصين لسنة ١٩٥٤ والصومال لسنة ١٩٦٠ ودستور العراق لسنة ٢٠٠٥ المادة ١٣.

ومبدأ سمو الدستور يتضمن ناحيتين تتمثل الأولى بالسمو الموضوعي وتتمثل الاخرى بالسمو الشكلي اما السمو الموضوعي فهو خاص بكل الدساتير سواء اكانت مكتوبة ام عرفية، مرنة ام جامدة لأنه يتعلق بموضوعات النصوص الدستورية ومضمونها واما السمو الشكلي فيرتبط بالاجراءات التي توضع بواسطتها القواعد الدستورية، ولذلك لا يتحقق هذا السمو الا إذا كان الدستور مكتوبا وجامدا.

١- انظر في تفاصيل ذلك، د ثروت بدوي، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٩٣ وما بعدها د.طعيمة الجرف، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٢٥ وما بعدها.

المطلب الأول
السمو الموضوعي

ان الدستور يسمو على القوانين الاخرى بحكم موضوعاته التي تبين اساس الدولة وتنظم العلاقة بين السلطات وتحدد اختصاص كل منها. وللسمو الموضوعي وجهان:

١- ان الدستور هو الذي يؤسس فكرة القانون السائدة في الدولة ويحدد الفلسفة السياسية والاجتماعية للنظام، وهذا يعني ان الدستور بما له من سمو يعد الاطار القانوني لكافة اوجه النشاط القانوني في الدولة، وانسجاما مع ما تقدم يعد كل اجراء أو نشاط يخالف اهدافه واحكامه باطلا. مع ملاحظة ان القول بذلك لا يعني (انتفاء كل اتجاه أو فلسفة مغايرة للفلسفة والاتجاهات التي حددها الدستور. فالدستور إذا قام على اساس ديمقراطي لا يمكن ان يهدم أو يمنع من قيام الاتجاهات المخالفة له. غاية الامر ان هذه الاتجاهات أو الآراء لا يمكن ان تسود أو تأخذ صفة القانون الرسمي في الدولة الا باتباع الإجراءات التي نص عليها الدستور)[١].

٢- ان الدستور هو الذي ينشئ السلطات ويحدد اختصاصاتها وينظم العلاقة فيما بينها. وتأسيسا على ذلك يجب على الحكام الذين يباشرون هذه السلطات استنادا إلى الدستور ان يحترموا أحكامه وان يمارسو اختصاصاتهم في حدوده. لأن أحكام الدستور اسمى من الهيئات الحاكمة، والحاكم الذي لا يتقيد بالدستور الذي يمثل اساس شرعيته، يؤدي إلى هدم هذه الشرعية مما يفقد اعماله سندها القانوني.

١- د.ثروت بدوي، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٩٥.

النتائج التي تترتب على السمو الموضوعي للدستور

هناك عدة نتائج تترتب على الأخذ بالسمو الموضوعي للدستور وتتمثل بالآتي:

١- تأكيد مبدأ المشروعية وتوسيع نطاقه، حيث ان المشروعية وفقا لذلك لا تعني احترام القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية فحسب وانما يمتد نطاقها إلى القواعد الدستورية أيضا، لأنها تمثل قمة القواعد القانونية. لذلك يجب على الحكام ان يحترموا القواعد الدستورية والا يخالفوا احكامها لأن أي عمل مخالف لاحكام الدستور يعد غير مشروع وغير قانوني.

٢- عدم جواز التفويض في الاختصاص، لان الحكام يباشرون السلطة نيابة عن الأمة، واختصاصاتهم محددة بموجب الدستور، فهم لا يباشرون حقا شخصيا وانما سلطة مخولة لهم بموجب الدستور، لذلك لا يجوز للحاكم ان يفوض غيره في مباشرة اختصاصاته الا إذا أجاز الدستور ذلك صراحة

المطلب الثاني

السمو الشكلي[1]

يتحقق السمو الشكلي للدستور في حالة اشتراط إجراءات صعبة ومعقدة لتعديله تتباين مع الإجراءات التي تتبع عند تعديل القوانين العادية. وهذا يعني ان السمو الشكلي لا يتحقق الا إذا كان الدستور جامدا.

١- د.ثروت بدوي، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٩٨، د.طعيمة الجرف، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٣٠

والاخذ بجمود الدستور هو الذي يضفي عليه صفة السمو القانوني، إذ من خلال هذا الجمود يكون للقواعد الدستورية مركزا متميزا عن القواعد القانونية الاخرى. ويجب التفريق حين اذن بين القوانين الدستورية والقوانين العادية، ومن خلال السمو الشكلي يمنح للسمو الموضوعي القيمة القانونية، لأن اهمية السمو الموضوعي ذات طابع سياسي وليس قانوني.

ان الحفاظ على السمو الشكلي يتم من خلال الأخذ بالرقابة على دستورية القوانين، وهذا ما سنبينه في المبحث اللاحق.

المبحث الرابع
الرقابة على دستورية القوانين

تكون القواعد الدستورية على قمة الهرم القانوني للدولة في الدساتير التي تاخذ بالجمود، والقول ان القواعد الدستورية تسمو عى القواعد العادية يلزم المشرع العادي الا يصدر قانون يخالف أحكام الدستور. ولذلك يلاحظ ان بعض الدساتير تنص على بطلان القوانين التي تخالفها صراحة.

مثال ذلك نص المادة الأولى من الدستور الجيكوسلوفاكي لسنة ١٩٢٠ والذي قضى ببطلان القوانين المخالفة للوثيقة الدستورية أو التي تعدل أو تكمل في أحكامه، والدستور الياباني لسنة ١٩٦٣ والدستور التركي لسنة ١٩٦١، حيث نصت المادة الثامنة منه على انه لا يجوز ان تكون القوانين منافية للدستور أو متعارضة معه. وتعد أحكام الدستور مبادئ قانونية اساسية تلزم الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية والسلطة الادارية والافراد وكذلك دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ حيث نصت المادة الثالثة عشر منه على إن (اولا- يعد هذا الدستور القانون الاسمى والاعلى في العراق، ويكون ملزما في انحائه كافة، وبدون استثناء. ثانيا- لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الاقاليم، أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه).

والقول ان بعض الدساتير تنص على بطلان القوانين التي تخالف احكامها لا يعني عدم قيام هذا البطلان في حالة عدم النص على ذلك. لأن

هـذا البطـلان نتيجة حتمية لفكرة الدسـتور الجامد، الـذي لا يمكن تعديله بواسطة القوانين العادية. عليه ان القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والتـي تخالف قواعد الدسـتور الجامـد تعد قوانين باطلـة دون حاجة إلى تقرير ذلك البطلان صراحة في صلب الدستور(١).

ومع الاقرار بما تقدم وفقا لمبدأ سـمو الدسـتور ومبدأ تدرج القاعدة القانونية، الا ان السؤال الذي يثار من هي الجهة التي تقرر مخالفة القانون لأحكام الدستور من عدمه؟

يلاحظ ان الدساتير تباينت في تنظيم الرقابة على دستورية القوانين، فمنهـا من منـع تلك الرقابة صراحة، مثال ذلك الدسـتور البلجيكي لسـنة ١٨٣١ والدسـتور البولوني لسـنة ١٩٢١. وهناك دسـاتير أخرى اخذت بها الا انها اختلفت في الجهة التي تباشـرها، فبعض الدسـاتير جعلتها من اختصـاص هيئة سياسـية وهو ما يطلق عليه الرقابة السياسـية، وبعضها الاخر اناطها بهيئة قضائية وهو ما اصطلح على تسميته بالرقابة القضائية.

وهناك دسـاتير أخرى سـكتت عن معالجة هـذا الموضوع، وذهب بعض الفقه إلى تفسـير سـكوت الدسـتور انـه اباحة لرقابـة القضاء على دسـتورية القوانين، فـي حين يرى اخرون ان عـدم تنظيم هذا الموضوع يفسر على انه لا يبيح تلك الرقابة(٢).

وتأسيسا على ما تقدم تكون للرقابة صورتان الأولى سياسية والاخرى قضائية وهذا ما سنتناوله في المطلبين التاليين ووفق الآتي:

١- د.ثروت بدوي، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٣٠٩.
٢- د.محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٢٠.

المطلب الأول
الرقابة السياسية

يراد بهذه الرقابة ان تكون هناك هيئة اقامها الدستور تكون مهمتها التأكد من مطابقة مشروع القانون العادي لأحكام الدستور، وهي رقابة وقائية تسبق صدور القانون.

ومن الدول التي اخذت بالرقابة السياسية، فرنسا قديما وكذلك في دساتيرها الحديثة، واخذت بها كذلك بعض الدول ذات الاتجاه الماركيسي كالاتحاد السوفيتي السابق.

الفرع الأول
الرقابة السياسية في فرنسا

ان المحاولة الأولى لتقرير هذه الرقابة كانت في عام ١٧٩٥، حينما اقترح الفقيه (سييز) انشاء هيئة سياسية تكون مهمتها الغاء القوانين المخالفة للدستور، الا ان هذا الاقتراح لم يحض بموافقة الجمعية التأسيسية. ثم عاد (سييز) وطرح اقتراحه مرة أخرى عند اعداد دستور السنة الثامنة في عهد الامبراطور (نابليون)، وتمكن من اقناع واضعي الدستور بسلامة وجهة نظره، وانشئ وفقا لدستور السنة الثامنة مجلس اطلق عليه (المجلس المحافظ) تكون مهمته التحقق من عدم مخالفة مشروعات القوانين للدستور.

الا ان التساؤل الذي اثير، هل قام المجلس المحافظ أو (حامي الدستور) كما اطلق عليه بحماية أحكام الدستور؟ الحقيقة ان هذا المجلس لم يوفق في مهمته، ولم يقم بأي عمل ملموس. ويعزى فشله إلى سببين رئيسيين، الأول عدم تمتعه بالاستقلال الفعلي، حيث كان للإمبراطور

تأثير كبير عليه وذلك لدوره الواضح في تعيين أعضائه. اما السبب الاخر فيعود إلى عدم ممارسة المجلس للرقابة الا على مشروعات القوانين التي تحال اليه من الحكومة (الامبراطور) أو من هيئة خاصة انشأت لهذا الغرض.

ويلاحظ بجلاء الخلل الذي اعترى هذا الأسلوب، إذ من الصعوبة الاقرار بقيام الحكومة بإحالة قوانين إلى المجلس للنظر في دستوريتها وهي التي قامت بإقتراحها فضلا عن ذلك لوحظ ان الهيئة اصبحت تحت سيطرة (نابليون) هي والمجلس. وعندما لاحظ (نابليون) محاولة المجلس التحرر من سيطرته قرر حله في سنة ١٨٠٧.

الا ان فرنسا عادت للأخذ بهذه الصورة من الرقابة في ظل دستور سنة ١٨٥٢، وعهد بها إلى مجلس الشيوخ وعلى نحو شبيه بما كان معمول به في ظل دستور السنة الثامنة. حيث كان للمجلس حق مراجعة القوانين والتأكد من دستوريتها قبل مرحلة الاصدار، وله سلطة الغاء القوانين التي تتعارض مع أحكام الدستور.

الا ان حظ هذا المجلس لم يكن افضل من حظ مجلس دستور السنة الثامنة، حيث سيطر عليه الامبراطور وجعله اداة طيعة في يده يستخدمها وفقا لمشيئته.

الرقابة في دستور سنة ١٩٤٦ : تباشر الرقابة وفقا لهذا الدستور لجنة سميت (اللجنة الدستورية) وتتألف وفقا للمادة ٩١ من الدستور وفق الآتي:

- رئيس الجمهورية
- رئيس مجلس الجمهورية (مجلس الشيوخ).

- رئيس الجمعية الوطنية (مجلس النواب).
- سبعة أعضاء ينتخبون من قبل الجمعية الوطنية على اساس التمثيل النسبي للهيئات السياسية.
- ثلاثة أعضاء ينتخبون من قبل مجلس الجمهورية وبذات الطريق المذكورة اعلاه.

هذا ومن الجدير بالذكر ان الاعضاء العشرة يجب الا يكونوا من ضمن أعضاء البرلمان.

اختصاص اللجنة: ينحصر اختصاص اللجنة الدستورية في التأكد مما إذا كانت مشروعات القوانين التي اقرت من الجمعية الوطنية تتضمن تعديلا للدستور من عدمه. الا ان اللجنة لا تباشر هذه المهمة الا بناءا على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الجمهورية بعد موافقة مجلس الجمهورية على ذلك بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه، ويجب ان يقدم الطلب قبل إصدار القانون. وفي حال تقرير اللجنة ان القانون يتضمن تعديلا للدستور، فليس لها سلطة الغائه وانما يجب اعادته إلى الجمعية الوطنية التي يكون لها الرأي البات في هذا الأمر. فهي التي تقرر اما تعديل القانون بما ينسجم مع رأي اللجنة بحيث يصبح متفقا مع أحكام الدستور، واما ان تصر على رأيها، وفي هذه الحالة لا يجوز إصدار القانون الا بعد تعديل الدستور وفقا للإجراءات المنصوص عليها فيه.

الرقابة في ظل دستور ١٩٥٨: اوجد الدستور هيئة سياسية اطلق عليها (المجلس الدستوري) تتولى مهمة الرقابة على دستورية القوانين قبل اصدارها. وقد نصت المادة السادسة والخمسون من الدستور على آلية تشكيل المجلس ووفق الآتي:

يتألف المجلس من نوعين من الاعضاء، النوع الأول يضم رؤساء الجمهورية السابقون ويعدون أعضاء مدى الحياة، اما النوع الاخر فيضم تسعة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ، حيث يختار كل واحد من هؤلاء ثلاثة أعضاء. ويختار رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري من بين الاعضاء وله صوت مرجح عند تساوي الاصوات.

مدة العضوية: ان مدة العضوية في المجلس تسعة اعوام غير قابلة للتجديد، ولا يجوز الجمع بين عضوية المجلس والوزارة أو عضوية البرلمان (م٥٧).

آلية عمل المجلس الدستوري: ان الرقابة على دستورية القوانين هي رقابة سابقة وليست لاحقة وهي على نوعين وجوبية وجوازية، فبالنسبة للأولى اوجب الدستور عرض القوانين الاساسية قبل اصدارها ولوائح المجالس البرلمانية قبل تطبيقها على المجلس ليرى مدى مطابقتها للدستور (م٦١). اما بالنسبة للأخرى فيجوز لرئيس الجمهورية أو الوزير الأول او رئيس أي من المجلسين عرض القوانين على المجلس الدستوري قبل اصدارها. وكذلك أجاز الدستور لستين نائبا أو ستين شيخا الطعن بعدم دستورية قانون أو معاهدة دولية أمام المجلس[1]. مع ملاحظة ان المجلس الدستوري استبعد القوانين التي يستفتى الشعب عليها من رقابته على اساس

١- صدر تعديل للدستور في عام ١٩٧٤ اجاز لستين نائبا أو ستين شيخا الطعن بعدم دستورية مشاريع القوانين، ثم صدر تعديل اخر في عام ١٩٩٤ اجاز للعدد ذاته الطعن بعدم دستورية معاهدة دولية. د.رمزي الشاعر، القضاء الدستوري في مملكة البحرين، دراسة مقارنة، ٢٠٠٣، ص ٣٨. د.عبد الحفيظ الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات العامة، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٣٧

انها تعبير مباشـر عن السـيادة الشعبية، وكذلك اسـتقر المجلس على عدم خضوع المراسـيم بقوانين لرقابته على اعتبر انها قرارات ادارية تخضع لرقابة مجلس الدولة[١]. وكذلك لا يجوز للمجلس ان يتصدى من تلقاء نفسه لفحـص دسـتورية قانون ما، وانما يجب على إحـدى الجهات التي حددها الدستور ان تحرك الطعن بعدم الدستورية سواء كان وجوبيا أو اختياريا.

هـذا ولا يجـوز للمجلس ان ينظر الطعن بدسـتورية قانـون ما بعد اصداره لأن رقابته سـابقة وليسـت لاحقـة، بمعنى انه يفحص مشـروع القانـون بعد اقـرار البرلمان له وقبل اصداره مـن رئيس الجمهورية. مع الاشـارة ان قرارات المجلس الدستوري باتة ولاتقبل الطعن، وهي ملزمة للسلطات العامة ولجميع السلطات الإدارية والقضائية.

الفرع الثاني
التطبيقات الاخرى للرقابة السياسية[٢]

اخذت دساتير دول أخرى بالرقابة السياسية أيضا لاسيما الدول ذات الاتجاه الاشتراكي، حيث يلاحظ ان دستور الاتحاد السوفيتي السابق لسنة ١٩٧٧ جعل هذه المهمة من اختصاص هيئة رئاسة السوفيت الاعلى حيث تنـص الفقرة الرابعـة من المادة ١٢١ منـه على ان هـذه الهيئة (تمارس الرقابة على التقيد بدستور الاتحاد السوفيتي، وتؤمن اتفاق دساتير وقوانين الجمهوريات المتحدة مع دسـتور وقوانين الاتحاد السـوفيتي). واخذ بهذا

١- د.رمزي الشاعر، القضاء الدستوري، مصدر سابق، ص ٤٥.

٢- انظر تفاصيل ذلك د. ثروت بدوي، القانون الدسـتوري، مصدر سـابق، ص ١٢٩ وما بعدها. د.سـعد عصفور، القانون الدسـتوري، مصدر سـابق، ص ٥٥ وما بعدها. د.محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص١٢٩

الاتجاه أيضا الدستور الصيني لسنة ١٩٥٤ حيث أناط مهمة الرقابة على دستورية القوانين بالجمعية الصينية لنواب الشعب واخذ بذلك دستور يوغسلافيا لسنة ١٩٤٦ والذي أناط الرقابة بالمكتب الإداري للمجلس الشعبي، وكذلك الدستور البلغاري لسنة ١٩٤٨ حيث نص على اختصاص الهيئة التشريعية بالفصل فيما إذا كانت الشروط التي يتطلبها الدستور قد روعيت عند إصدار القانون من عدمه.

هذا ومن الجدير بالذكر ان دستور المانيا الشرقية(١) لسنة ١٩٤٩ اوجد لجنة خاصة بذلك حيث نص على ان يشكل المجلس الشعبي لجنة دستورية لهذا الغرض شرط ان يراعى فيها تمثيل مختلف الهيئات بحسب اهميتها وأن يكون من بين اعضائها ثلاثة من قضاة المحكمة العليا وثلاثة من الخبراء في القانون من غير أعضاء المجلس الشعبي.

هذا ويلاحظ ان دساتير بعض الدول الافريقية والتي كانت خاضعة للإستعمار الفرنسي اخذت بما نص عليه الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ في هذا المقام وذلك بعد حصولها على الاستقلال. حيث اتجهت إلى ايجاد مجلس دستوري يتولى الرقابة على دستورية القوانين قبل اصدارها، مع التباين بينها من حيث تسمية ذلك المجلس، ومن هذه الدساتير دستور افريقيا الوسطى لسنة ١٩٥٩ (م٣٤)، دستور جمهورية مالي لسنة ١٩٥٩ (مجلس دولة) المادة ٤٣، دستور جمهورية مدغشقر لسنة ١٩٥٩ (المجلس الاعلى للأنظمة بالرقابة) المادة ٤٩، دستور المغرب لسنة ١٩٩٦ (المجلس الدستوري) م ٧٨- ٨١، دستور الجزائر لسنة ١٩٦٩

١- من الجدير بالذكر ان المانيا الغربية والمانيا الشرقية توحدت عام ١٩٩١ وكونتا دولة المانيا الاتحادية.

(المجلس الدستوري) م ١٦٣- ١٦٩، الدستور التونسي، لسنة ١٩٥٩ المعدل سنة ١٩٩٥ (المجلس الدستوري) المادة ٧٢- ٧٥ ودستور موريتانيا لسنة ١٩٩١ المادة ٧٥- ٨٢ ودستور جيبوتي لسنة ١٩٩٢. مع ملاحظة ان دستور جيبوتي اختلف عن الدساتير الاخرى التي اخذت بالرقابة السياسية من حيث تركيبة المجلس ومن حيث الاختصاص فمن حيث تركيبة المجلس يلاحظ ان المجلس يتألف من ستة أعضاء، يعينهم رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الوطني والمجلس الاعلى للقضاء حيث يختص كل واحد منهم باختيار اثنين من أعضاء المجلس. هذا واشترط الدستور ان يتم اختيار أعضاء المجلس بصفة اساسية من ضمن المشتغلين بالقانون وذوي الخبرة (م ٧٦) اما من حيث الاختصاص فقد نصت المادة الثمانون منه على جواز عرض نصوص القانون التي تتعلق بالحقوق الاساسية المقررة لكل شخص بموجب الدستور على المجلس الدستوري بصفة استثنائية بمناسبة دعوى منظورة أمام إحدى المحاكم. وكذلك أجاز لأي طرف في دعوى قضائية ان يدفع بعدم الدستورية أمام اية محكمة، وينبغي في هذه الحالة للمحكمة ان توقف الفصل في الدعوى وان تحيل الامر إلى محكمة النقض وتملك محكمة النقض مهلة شهر لرفض الدفع إذا لم يكن له سند جاد، أو على العكس ان تحيل الامر إلى المجلس الدستوري للبت فيه خلال شهر. ويتم وقف تطبيق أحد النصوص إذا ثبت عدم دستوريته استنادا إلى هذه المادة ولا يجوز تطبيقه في الدعاوى القضائية.

وتأسيسا على ما تقدم يلاحظ ان هذا الدستور أخذ بالرقابة القضائية السابقة وفقا للمادتين ٧٨ و٧٩ منه وكذلك الرقابة القضائية اللاحقة وفقا للمادة ٨٠ منه.

تقدير الرقابة السياسية. ذكرنا ان الرقابة السياسية رقابة وقائية حيث تسبق صدور القانون، وهذا يعني انها تمنع حدوث الاثار التي تظهر لو كانت الرقابة لاحقة أي بعد نفاذ القانون.

وهذا الاتجاه يتفق مع المنطق السليم، الا انه يلاحظ على الدول التي اخذت بهذه الصورة من الرقابة اسباغها الشكلية عليها، وذلك من خلال اناطة مهمة الرقابة بهيئة سياسية، تشكل وفقا للإعتبارات السياسية، وهذا ما يلاحظ بجلاء في كيفية تشكيل هذه الهيئة في فرنسا وفقا لدستوري ١٩٤٦، ١٩٥٨. حيث نجد أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية واخرين يعينهم رؤساء المجالس النيابية، وتأسيسا على ذلك تتشكل الولاءات السياسية لأعضاء هذه الهيئة. وهذا ما لوحظ أيضا بالنسبة للدساتير التي حذت حذو الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨. اما بالنسبة للدساتير ذات الاتجاه الماركيسي فيلاحظ انها جعلت هذه المهمة من اختصاص السلطة التشريعية كما هو الحال في دساتير كل من الاتحاد السوفيتي السابق والصين وبلغاريا، أو تجعلها من اختصاص مكتب اداري مرتبط بالسلطة التشريعية كما هو الحال في يوغسلافيا سابقا وفقا لدستور ١٩٤٦.

ومن الصعوبة بمكان بيان الحكمة التي تدفع إلى جمع مهمة التشريع والرقابة على التشريع في نفس الهيئة.

فضلا على ما تقدم يلاحظ ان النظم السياسية التي تأخذ بهذه الرقابة لم تمنح الأفراد حق الطعن بالقوانين غير الدستورية وانما حصرته بهيئات حكومية[1].

١ـ باستثناء دستور جيبوتي لسنة ١٩٩٢ المشار اليه اعلاه

ويتضح مما تقدم ان الرقابة السياسية مهما اختلفت صورها، وتباينت نظمها، لا تحقق رقابة فعالة ومنتجة. إذ ان الرقابة لا تكون محققة لأغراضها مالم تكن من اختصاص هيئة قضائية تتمتع بالحيدة والاستقلال اللازمين لضمان عدم تأثرها بالتيارات السياسية والحزبية، ويكون في التكوين القانوني لاعضاءها ما يكفل لهم فهما سليما للمشكلة الدستورية وادراكا واعيا لنصوص الدستور واحكامه[1].

المطلب الثاني
الرقابة القضائية

تناط مهمة الرقابة على دستورية القوانين بهيئة قضائية وفقا لهذه الصورة من الرقابة، ومع تباين الدساتير التي اخذت بهذه الصورة في تحديد هذه الهيئة، الا ان الاثر الذي يترتب على مخالفة القانون للدستور لا يتعدى أحد احتمالين، الأول، الامتناع عن تطبيق القانون المخالف لأحكام الدستور، اما الاخر فهو الغاء القانون غير الدستوري.

ويتضح مما تقدم ان للرقابة القضائية صورتان هما: الرقابة عن طريق الامتناع ورقابة الالغاء. وهذا ما سنتناوله في الفرعين الاتيين.

الفرع الأول
الرقابة عن طريق الامتناع

اخذت بهذه الصورة من الرقابة الولايات المتحدة الأمريكية، وكانت من الدول السباقة بالاخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين. الا

١ـ د.ثروت بدوي، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٣١

ان السؤال الذي يثار كيف نشأت الرقابة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية إذا كان دستورها لم ينص صراحة على هذه الرقابة؟ الاجابة على ذلك تكمن بالدور الكبير الذي قامت به المحكمة العليا في الولايات المتحدة، حيث استطاعت في عهد القاضي (مارشال) ان تقرر حق القضاء في النظر بدستورية القوانين وذلك عندما عرضت عليها قضية (ماربوري) ضد (ماديسون) سنة ١٨٠٣[١]. مبررة ذلك بقولها (ان واجب القاضي هو تطبيق القانون ولكن عليه التحقق اولا من وجود القانون المراد تطبيقه. ولا شك في عدم وجود قانون إذا ما اتضح ان النصوص المعتبرة قانونا مخالفة للدستور الذي هو القانون الاصلي المنظم للسلطات الثلاث التي يجب عليها ان تمارس سلطتها في الحدود التي اقرها الشعب صاحب السلطة العليا. والذي وضحت ارادته في الحدود المبينة في الدستور. والواقع انه لا

١. وتتلخص وقائع هذه القضية في أن الاتحاديين صدروا اوامر بتعيين بعض القضاة، واغفل وزير الداخلية تسليم القضاة الجدد اوامر التعيين نظرا لحالة الاستعجال، حيث ان القرارات صادق عليها رئيس الجمهورية (جون ادمز) في ليلة انتهاء مدة رئاسته، وتولى رئيس الجمهورية الجديد (توماس جيفرسون) مهام منصبه. وانتهز هذا السهو ليحول دون استكمال اجراءات تعيين اكبر عدد ممكن من القضاة الموالين للحزب المعارض، فاصدر تعليماته الى وزير الداخلية الجديد (ماديسون) ان يسلم أوامر التعيين إلى بعض القضاة دون بعضهم الاخر الا ان (ماربوري) وهو احد الذين صرف النظر عن تعيينهم لم يقبل هذا الوضع ولجأ الى المحكمة الاتحادية العليا مطالبا الحكم بأحقيته في التعيين واصدار أمر إلى (ماديسون) بتسليمه امر التعيين بناءا على سلطتها في إصدار الاوامر. وقضت المحكمة باحقية المدعي في التعيين، ولكنها رفضت اصدار أمر الى وزير الداخلية بتسليم أمر التعيين مستندة في ذلك إلى ان القانون الذي خولها سلطة إصدار الاوامر غير دستوري. لأن الكونجرس لا يستطيع ان يوسع اختصاصها المحدد على سبيل الحصر في الدستور.
انظر د. رمزي الشاعر، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، ١٩٧٥، ص ١٧٩ وما بعدها

اعتداء في ذلك من أي سلطة على الاخرى، لأن السلطة القضائية في هذه الحالة لا تتعدى ممارسة وظيفتها. الا وهي تطبيق القانون)[1].

هـذا ويلاحظ ان القاضي (مارشـال) ارجع حـق القضاء في رقابته لدستورية القوانين إلى المبادئ الآتية:

١- ان الدسـتور الأمريكـي هـو القانون الأساسـي للبـلاد ولا يمكن ان تكـون لهذه التفرقة بين القانون الأساسـي والقوانيـن العادية أية قيمة مفهومـة، الا إذا كانت السـلطة التشـريعية تقيد نشـاطها بحدود ذلك القانون الأساسـي المكتوب. ومؤدى هذا التقييد ان يعد التشريع باطلا إذا خالـف نصوص الدسـتور، وبهذا وحده يصـدق وصف الحكومة الأمريكية بأنها حكومة قنونية ذات سلطات محدودة.

٢- إذا كان القانون الذي تتجاوز به السلطة التشريعية حدودها الدستورية لا يمكن ان يعد قانونا بالمفهوم الدسـتوري السـليم لهذا الاصطلاح، فهـل يلتـزم القاضي رغم ذلـك بإحترامه، ويتعين عليـه تطبيقه فيما يعرض عليه من خصومات؟

يقول القاضي (مارشـال) ان التسـليم بتلك النتيجة الغريبة معناه اننـا نقرر الحقائـق القانونية في المجـال النظري، ثـم نتنكر لها عند التطبيـق العملي. ثم ان القضاء حتى يفصـل في خصومه موضوعية قائمة امامه لابد له، اولا ان يحدد القانون الذي يطبق عليها وهذه مسألة اولية لابد من تسـويتها قبـل التعرض للموضوع، فـإذا حدث وتناول المشـكلة القانونية المعروضة نصان متعارضان، احدهما دسـتوري، والآخر عادي، فإن على القضاء ان يختار بينهما ولما كان الدسـتور

---

(١) ...صبري، مبدئ القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٣٠.

هو القانون الأساسي الذي يشغل الدرجة العليا من البناء القانوني، فلا شك ان على القضاء ان يطبقه في الخصومة، ضاربا صفحا عن كل نص تشريعي مخالف.

٣- ان الدستور يوجب على القضاة عند تولي مناصبهم ان يقسموا يمينا على احترام نصوصه، فكيف يتأتى ان يجبروا على هذا القسم ثم يطالبوا بعد ذلك بتجاهل تلك النصوص واهدارها إذا تعارضت مع نصوص تشريعية دونها في القيمة؟

ان اقفال (المجال الدستوري) في وجه القضاة بحرمانهم من مراقبة دستورية القوانين يهدر كل قيمة لهذا القسم، ويجعل منه سخرية كبيرة.

٤- فضلا عن هذه المبادئ الهامة التي تصل في وضوحها إلى مرتبة البديهيات القانونية الاولية، فان نصوص الدستور الأمريكي نفسها تدعم حق القضاء في ممارسة الرقابة. فالمادة الثالثة منه تنص على ان السلطة القضائية تمتد إلى كافة المنازعات التي تنشأ في ظل الدستور. وغير مقبول ان يكون من صاغوا هذه العبارات وجعلوا قيام الخصومة في ظل الدستور وقوانين الولايات المتحدة.........الخ شرطا لإختصاص القضاء بنظرها، غير معقول ان يكونوا قد قصدوا مع ذلك ان يتجاهل القضاء نصوص الدستور نفسها عند ممارسته هذه الوظيفة القضائية[1].

١- راجع في تفصيل ذلك، د.احمد كمال ابو المجد، الرقابة على دستورية القوانين، القاهرة، ١٩٦٠، ص ٣١ وما بعدها

هــذا ويلاحــظ ان مباشــرة المحاكم لهــذا الحق ليس حقــا خاصا بها تمارســه بمحض ارادتها. الا انها تتصدى لذلــك عندما يكون أمامها نزاع ويطلــب أحــد الخصوم تطبيق قانــون ما، فيطعن الاخر بعدم دســتوريته، وتســمى هذه الطريقة بطريقة الدفع الفرعي. مع الاشــارة إلى ان المحاكم الأمريكية عند اعلانها عدم دســتورية قانون مــا فانها لا تقوى على الغائه ولكن تمتنع عن تطبيقه، وان حكمها في هذا الموضوع ليس ملزما للمحاكم الاخرى، حيث يصح لها تطبيق القانون على اعتبار انه دستوري مالم يكن الحكم بعدم الدستورية صادرا من المحكمة الاتحادية العليا[1].

ومــن الجديــر بالذكــر ان المحاكــم الاتحادية ليس لهــا حق إصدار اراء استشــارية كماهو الحال بالنســبة لبعض محاكــم الولايات التي تجيز دســاتيرها ذلك، مثل دســتور ولاية (مساشوس) الصادر ســنة[2] ١٧٨٠. وســند المحاكــم الاتحادية في ذلك نــص المادة الثالثة من الدســتور والتي تنص على ممارســة السلطة القضائية في القضايا والمنازعات. وقد اتبعت المحكمة العليا هذا النهج منذ تأسيســها، حيث قدم الرئيس واشــنطن سلسلة من الاســئلة إلــى المحكمة العليا لإبــداء الرأي فيها، وكانت هذه الاســئلة متعلقة بتفســير المعاهدات المعقودة مع فرنسا، فأجابت المحكمة بأنها (مع التقدير والاحترام لا ترى من المناسب اعطاء رأي في امور لم تنشئ عن

١- د.السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مصدر ساق، ص ٢٣٠، د.رمزي الشاعر، القانون الدســتوري والنظم السياســية، مصدر ســابق، ص ١٩٣. جيروم أ بارون، الوجيز في القانون الدســتوري، ترجمة محمد مصطفى غنيم، الجمعية المصرية لنشــر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٤٩ وما بعدها.

٢- Enderson "William", The national government of the united states , New York, Henry Holt company. 1941. p 301.

قضيـــة مطروحة أمامه)[١] وقد استقرت المحكمـــة العليا على هذا النهج حتى الآن[٢].

صور الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية[٣]

للرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة صور عدة، ولم تظهـــر هذه الصور إلـــى العيان مرة واحدة ولكن كان للتطور الدســـتوري والسياسي في البلاد دور واضح في المساعدة على ظهور هذه الصور من الرقابة تتلخص بالآتي:

١- روبرت بوي، المصدر السابق، ص ١٩٥

٢- ولخصت المحكمة العليا اسس هذه السياســة بالقول التالي (تقوم الاسس النهائية لهذه السياسة، تلك الاســس التي تدعم بكليتها أو بغالبيتها تحديد صلاحية المحكمة العليا، على كل ما يســاهم فــي المــكان والمقام الفذيــن المخصصين في نظامنـــا للمراجعة القضائية للعمـــل الحكومي من الناحيـــة الدســـتورية. فهي تعود إلى دقة هذه الوظيفة، ولاسـيما نظرا لما لها من عواقب تمس الآخرين تنبثق بدورها عن جذور دســـتورية والى الحســم النسبي الناجم عنها، والى ضرورة اعطاء الاعتبار الكافي لحكم الجهات الاخرى التي اودعت سلطات دستورية، فيما خص نطاق صلاحيتهـــا، والـــى ضرورة التزام كل جهة، بما فيه المحاكم بسلطاتها، من اجل امكان العمل الحكومي الدســـتوري والى الحدود الكامنة في الاجراء الفصلي، والناجمة بصورة خاصة عن طبيعته التي تغلب عليها الصفة الســلبية، وعن قلة وسائل التنفيذ الميسورة له وكذلك إلى المقام الرفيع المخصص في نظامنا لإصدار الاحكام الدســـتورية. فهـــذه الاعتبارات وربما اعتبارات اخرى غيرها، اجتمعت كلها، متجاوزة كل اجراء محدد، لتشجع هذه السياسة وتحافظ عليها.

وقـــد رافـــق تنفيذها احتيار مســـتمر مابين مزاياهـــا الواضحة لـــلأداء الحكومي في جميع اجزاءه المتسقة، وبين عيوبها الحقيقية في العجز عن تأمين بعض الحقوق التي يتأجل إصدار القرار بشـــأنها. ومن جهة أخرى فليس من قبيل التخمين قولنا ان اتباع سياسة معارضة وقائمة على اســـتعجال الاحكام قـــد يوقع بالحقوق الخاصة ضررا مماثلا أو زائدا، بدون ان يحقق ايا من مزايا التفســـح والانسجام اللازمين لحسن اداء مختلف السلطات في نظامنا. لأن القرارات الســـابقة لاوانها، والتجريدية نسبيا، التي تشجع عليها مثل هذه السياسة تساعد على القاء الشك والاضطراب حول الحقوق. انظر روبرت بوي، المصدر السابق، ص ١٩٥.

٣- د.ســـعد عصفـــور، القانون الدســـتوري، مصدر ســـابق، ص ٦٥، د. محمد كامل ليلـــة، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٤١، د.جيروم مصدر سابق، ص ٦٣ وما بعدها.

أ- الدفع بعدم الدستورية:

يفترض في هذه الحالــة ان تكون هناك دعوى منظورة أمام القضاء جنائيه أو مدنية، فيدفع أحد الاطراف بعدم دستورية القانون المطبق في تلك الدعــوى. وفي هذه الحالة يكون اختصاص المحكمة بالتاكد من دســتورية القانــون قد جاء متفرعا عن الدعوى المطروحة أمامها. ولذلك يطلق على هــذا النوع من الدفع (الدفع الفرعي). فــإذا رأت المحكمة ان القانون غير دستوري امتنعت عن تطبيقه، وفصلت في الدعوى بما فيه صالح المدعي أو المدعى عليه.

و هكذا يلاحظ ان الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة هي قضاء امتناع مؤسس على نظام السوابق القضائية، الذي وفق له تتقيد كل محكمة بالحكم الذي تصدره، وتقيد به المحكمة التي في درجتها والمحكمة الادنى منه درجة.

ب- الامر القضائي:

تتلخص هذه الصورة بالســماح لأي شــخص باللجــوء إلى المحكمة والطلب منها ان توقف تنفيذ قانون ما، على اســاس انه غير دســتوري وان تنفيــذه قد يلحق ضــررا به. فإذا ثبت للمحكمة ان القانون غير دســتوري، تصــدر امرا قضائيا إلى الموظف المختــص بعدم تنفيــذ القانون، وعلى الموظــف ان يلتــزم بذلك. والا تعرض للمســألة القانونيــة بتهمة (احتقار المحكمة).

ونظرا لإساءة اســتخدام هذا الأسلوب، اصدر الكونجرس قانونا في ســنة ١٩١٠ جعــل مهمة إصدار الامــر القضائي مــن اختصاص محكمة

اتحادية مؤلفة من ثلاثة قضاة، مع جواز الطعن في قراراتها أمام المحكمة الاتحادية العليا مباشرة.

ج- الحكم التقريري:

استخدم هذا الأسلوب ابتداءا من عام ١٩١٨ ويتلخص هذا الأسلوب بأن يذهب شخص ما إلى المحكمة ويطلب منها إصدار حكم يقرر ما إذا كان القانون الذي سيطبق عليه دستوريا ام لا. ويجب على الموظف المختص في هذه الحالة الا يفصل في الموضوع المطروح امامه حتى صدور حكم من المحكمة بذلك.

هذا ويفضل الفقه الأمريكي الأخذ بهذا الأسلوب بعده أكثر انسجاما مع الغاية من تخويل المحاكم اختصاص الرقابة على دستورية القوانين، لأنها وفقا لهذا الأسلوب تستطيع ان تعلن رأيها في دستورية قانون ما من عدمه دون اللجوء إلى دعاوى صورية بغية اعلان هذا الرأي(١).

ونتيجة لما تقدم اصدر الكونجرس قانونا في سنة ١٩٣٤ أجاز بمقتضاه للمحاكم الاتحادية ان تصدر احكاما تقريرية في شأن دستورية القوانين.

١- د.سعد عصفور، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٦٦؛ د.محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٤٢.

الفرع الثاني
الرقابة عن طريق الالغاء

تقوم هذه الرقابة على اساس حق القضاء في الحكم ببطلان القانون غير الدستوري بالنسبة للكافة، حيث يعد القانون كأن لم يكن ولا يجوز الاستناد اليه في المستقبل.

ونتيجة للأثر الكبير الذي يترتب على قرار القضاء بخصوص القانون المطعون بدستوريته، لذلك نرى اناطة هذه المهمة بمحكمة خاصة تشكل لهذا الغرض. حيث يلاحظ ان الدساتير تباينت في تحديد المحكمة التي تختص بالرقابة، فمنها من جعلها من اختصاص المحاكم العادية، كدستور بوليفيا لسنة ١٨٨٠ وكولومبيا لسنة ١٨٨١ وفنزويلا لسنة ١٩٣١. في حين هناك دساتير أخرى جعلت ذلك من اختصاص محكمة خاصة كدستور تشيكسلوفاكيا لسنة ١٩٢٠، النمسا لسنة ١٩٤٥، ايطاليا سنة ١٩٤٧، المانيا ١٩٤٩، سوريا دستورا ١٩٥٠ و١٩٧٣، تركيا دستورا ١٩٦١، ١٩٨٠، الامارات، ١٩٧١، البحرين ٢٠٠٢ ودساتير العراق لسنة ١٩٢٥، ١٩٦٨و٢٠٠٥.

هذا وللرقابة عن طريق الالغاء صورتان هما:

أ- **رقابة الالغاء السابقة:** ووفقا لهذا الأسلوب تفحص مشروعات القوانين قبل اصدارها من رئيس الدولة، حيث يجوز له قبل إصدار القانون احالته إلى المحكمة المختصة لبيان مدى مطابقته للدستور. وهذا ما أخذ به دستور ايرلندا لسنة ١٩٣٧، حيث أجاز لرئيس الدولة بعد استشارة مجلس الدولة ان يحيل أي مشروع قانون إلى المحكمة العليا خلال مدة سبعة ايام من تاريخ وصوله اليه، وعلى المحكمة ان تبت في دستوريته خلال مدة لا

تتجاوز ستين يوما من تاريخ الاحالة. ويتوقف مصير القانون على قرار المحكمة العلي، فإن قضت بدستوريته تم اصداره والعكس صحيح.

واخذ بذلك دستور سوريا لسنة ١٩٥٠، وذلك في حالة اعتراض ربع أعضاء مجلس النواب على دستورية قانون قبل اصداره أو إذا ارسله رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا بحجة مخالفة الدستور، فيوقف نشره إلى ان تصدر المحكمة العليا قرارها فيه خلال عشرة ايام، واذا كان للقانون صفة الاستعجال وجب على المحكمة العليا ان تبت فيه خلال ثلاثة ايام.

واذا قررت المحكمة العلي ان القانون مخالف للدستور، اعيد إلى مجلس النواب لتصحيح المخالفة الدستورية. واذا لم تصدر المحكمة العليا قرارها خلال المدة المحددة في هذه المادة وجب على رئيس الجمهورية إصدار القانون (م٦٣).

وهذا ما أخذ به دستور سوريا لسنة ١٩٧٣ أيضا وذلك وفقا لنص المواد من ١٤٥ ـ ١٤٨، حيث يجوز لرئيس الجمهورية أو لربع أعضاء مجلس الشعب الاعتراض على دستورية قانون قبل اصداره وفي هذه الحال يوقف إصدار القانون إلى ان تبت المحكمة الدستورية العليا فيه خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تسجيل الاعتراض لديهاء واذا كان للقانون صفة الاستعجال وجب على المحكمة الدستورية ان تبت فيه خلال سبعة ايام.

واخذ دستور البحرين بالرقابة السابقة فضلا عن اللاحقة وذلك بإعطائه للملك صلاحية احالة ما يراه من مشروعات القوانين إلى المحكمة

الدستورية قبل اصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور، ويعد القرار ملزما لجميع سلطات الدولة والكافة وفقا للمادة ١٠٦ من الدستور.

ب- رقابة الالغاء اللاحقة: تباشر هذه الرقابة على القوانين بعد صدورها ولذلك سميت بالرقابة اللاحقة حيث يجوز الطعن في القانون غير الدستوري من قبل الأفراد أو من قبل هيئات حكومية، وذلك عن طريق إقامة دعوى اصلية أمام المحكمة المختصة التي خولها الدستور صلاحية النظر في هذه الدعوى. وهكذا يلاحظ ان هذه الرقابة هجومية حيث لا ينتظر الشخص تطبيق القانون عليه لكي يدفع بعدم دستوريته وانما يجوز له مهاجمته من خلال رفع دعوى عدم الدستورية.

ويلاحظ ان الدساتير التي اخذت بهذا الأسلوب تباينت في مسألة الاباحة للافراد في الطعن بدستورية قانون ما. فهناك دساتير حصرت حق الطعن بهيئات عامة كدستور تشيسكلوفاكيا لسنة ١٩٢٠ الذي حصره بالمجالس التشريعية والمحكمة القضائية العليا والمحكمة الإدارية العليا والمحكمة المختصة بالانتخابات. ودستور النمسا لسنة ١٩٢٠ والدستور التركي لسنة ١٩٦١. في حين هناك دساتير اجازت لأصحاب المصلحة من الأفراد وغيرهم الطعن بعدم دستورية القوانين كالدستور الصومالي لسنة ١٩٦١ ودستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ ودستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

المطلب الثالث
الرقابة على دستورية القوانين في العراق

... في العراق دساتير عدة منذ قيام الدولة العراقية الحديثة عام ... الدستور الأول الصادر سنة ١٩٢٥ بالرقابة القضائية

الا ان الدساتير التي تلته وذلك منذ عام ١٩٥٨ وحتى ٢٠٠٣/٤/٩ لم تأخذ بالرقابة على دستورية القوانين باستثناء دستور ١٩٦٨، الذي نص على تلك الرقابة ولكن دون تنفيذ. وبعد احتلال العراق في ٢٠٠٣/٤/٩ أخذ قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤ وكذلك دستور سنة ٢٠٠٥ بالرقابة القضائية وسنتناول دراسة الرقابة القضائية في الدساتير العراقية التي اخذت بها وبايجاز ووفق الاتي:

الفرع الأول
الرقابة القضائية في دستور ١٩٢٥

أناط القانون الأساسي مهمة الرقابة على مطابقة القوانين العادية لأحكامه بمحكمة خاصة سماها المحكمة العليا (م ٨١) وتتكون هذه المحكمة من رئيس وثمانية أعضاء ينتخبون من مجلس الأعيان وذلك على النحو الاتي:

- رئيس مجلس الأعيان رئيسا للمحكمة بحكم منصبه، وفي حالة عدم حضوره يترأس الجلسة نائبه.
- أربعة أعضاء من بين أعضاء مجلس الأعيان.
- أربعة أعضاء من بين حكام محكمة التمييز أو كبار الحكام.

ويلاحظ على تركيبة المحكمة العليا جمعها بين الصفتين السياسية والقضائية مع تغليب السياسي على القضائي إذ يلاحظ ان عدد أعضاء المحكمة من الأعيان أربعة فضلا عن رئيس المحكمة الذي يشغل رئاسة مجلس الأعيان، يضاف إلى ذلك اختيار أعضاء المحكمة القضاة من قبل مجلس الأعيان. وكان الأفضل ان يكون اختيار القضاة من قبل أعضاء محكمة التمييز

مدة العضوية: لم يحدد الدستور مدة محددة لعضوية المحكمة وانما اتجه اتجاه غير مألوف في هذا المقام، حيث نص على تأليف المحكمة وفقا لما سبق ذكره، كلما وجب البت في أمر يتعلق بتفسير أحكام الدستور أو فيما إذ كان أحد القوانين المرعية يخالف أحكامه. وهذا يعني ان تشكيلها غير ثابت لمدة محددة، وان مدة تكليفهم تنتهي بإصدارها القرار الخاص بتفسير الدستور او الحكم في القانون المطعون بدستوريته. ونتيجة لذلك أناط الدستور مهمة تشكيل المحكمة بقرار من مجلس الوزراء وإرادة ملكية إذا لم يكن مجلس الأمة مجتمعا.

آلية عمل المحكمة: حدد الدستور آلية الطعن في القانون وحصرها بقرار من مجلس الوزراء أو بقرار من أحد مجلسي الأمة. الا انه يفهم من نص المادة (٨٣) ان هذا الموضوع متروك لتقدير الملك والحكومة، حيث لا يجوز للمحكمة ان تجتمع الا بإرادة ملكية تصدر بموافقة مجلس الوزراء، وهذا يعني ان الأمور التي تحال إلى المحكمة من أحد مجلسي الامة لا تنظر الا بموافقة مجلس الوزراء، لأن المحكمة وفقا لما ذكرنا لا تجتمع الا بإرادة ملكية تصدر بموافقة مجلس الوزراء.

هذا وتصدر المحكمة قرارها بأكثرية ثلثي اعضائها مع الاشارة إلى ان الدستور لم يحدد الاغلبية المطلوبة لصحة انعقاد المحكمة.

اثر قرار المحكمة: إذا صدر قرار من المحكمة العليا يقضي بمخالفة أحد القوانين أو بعض أحكامه للدستور، يكون ذلك القانون أو القسم المخالف منه ملغي من تاريخ صدور قرار المحكمة، على أن تقوم الحكومة بإصدار تشريع يكفل ازالة الاضرار الناتجة من تطبيق الاحكام الملغاة (م ٨٦)[١].

١- عدلت هذه المادة بموجب التعديل الثاني رقم (٦٩) لسنة ١٩٤٣. ومن الجدير بالذكر ان نص

ويلاحظ ان اداء هذه المحكمة لم يكن بالمستوى المطلوب حيث اقتصر على تفسير بعض مواد الدستور بناءا على طلب الحكومة ولم تباشر مهمتها في النظر بالقوانين المخالفة لأحكام الدستور، بإستثناء قرارها الصادر بعدم دستورية (قانون منع الدعايات المضرة)[1]. وان سبب ذلك يعود باعتقادنا إلى آلية عمل المحكمة لأنها لا تشكل أي (لا تظهر إلى الوجود) الا عند الطلب، ولا تطلب الا بإرادة ملكية وبموافقة مجلس الوزراء. فكيف تؤدي محكمة عليا واجباتها وهي مقيدة بهذه القيود الثقيلة؟.

الفرع الثاني
الرقابة القضائية في دستور ١٩٦٨

نص الدستور في المادة السابعة والثمانين منه على تشكيل محكمة دستورية عليا تقوم بتفسير أحكام الدستور والقوانين الإدارية والمالية وتتولى مهمة البت بدستورية القوانين أيضا. واحال على القانون تنظيم تشكيلها.

وتأسيسا على ما تقدم صدر قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٨[2]. الذي بين كيفية تشكيل المحكمة واختصاصاتها، وتتألف المحكمة وفق التشكيل الآتي[3]:

المادة قبل التعديل كان يقضي بعد القانون المخالف لأحكام الدستور (ملغيا من الاصل) أي عتبارا من تاريخ نفاذ القانون الملغي وليس من تاريخ نشر الحكم بالبطلان

١- نشر في الوقائع العراقية العدد ١٧٣٩ في ١٨\٩\١٩٣٩.

٢ نشر القانون في الوقائع العراقية، العدد ١٦٥٩ لسنة ١٩٦٨.

٣- صدر المرسوم الجمهوري رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٦٩ والذي يقضي بتشكيل المحكمة الدستورية

- رئيس محكمة التمييز رئيسا.
- رئيس مجلس الرقابة المالية عضوا.
- رئيس ديوان التدوين القانوني عضوا.
- ثلاثة من أعضاء محكمة التمييز أعضاء.
- ثلاثة من كبار موظفي الدولة أعضاء.
لا تقل درجتهم عن درجة مدير عام.

فضلا عن وجود أربعة أعضاء احتياط اثنين منهم من قضاة محكمة التمييز واخرين من كبار موظفي الدولة ممن لا تقل درجتهما عن درجة مدير عام، يتم تعيينهم من مجلس الوزراء بناءا على اقتراح وزير العدل.

مدة العضوية: ان مدة العضوية في المحكمة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، عدا رئيس مجلس الرقابة المالية ورئيس ديوان التدوين القانوني والعضو الإضافي، حيث يباشر هؤلاء عضويتهم في المحكمة استنادا إلى مراكز هم الوظيفية فتكون العضوية مرتبطة بإشغالهم لتلك المراكز.

آلية عمل المحكمة: حددت المادة الخامسة من القانون الجهات التي لها الحق في طلب تفسير الدستور أو الطعن بقانون أو قرار وفق الأتي:

١- رئيس الجمهورية.
٢- رئيس الوزراء.
٣- وزير العدل.
٤- الوزير المختص.
٥- محكمة تمييز العراق وذلك عند نظرها قضية معروضة أمامها.

العليا، ونشر في الوقائع العراقية رقم١٧٠٤ لسنة ١٩٦٩

هذا وتعقد جلسات المحكمة بكامل أعضاءها بدعوة من رئيسها كلما اقتضت الحاجة ذلك، ويحل العضو الاحتياط من قضاة محكمة التمييز محل العضو الاصلي من القضاة عند غيابه، ويحل العضو الاحتياط من كبار موظفي الدولة محل العضو الاصلي عند غيابه.

وتصدر قرارات المحكمة بأكثرية الاراء، وعند تساوي الاراء يرجح الجانب الذي فيه الرئيس وقراراتها باتة وملزمة للجميع.

اثر صدور الحكم: إذا اصدرت المحكمة الدستورية العليا حكما يقضي بمخالفة قانون أو بعض مواده لأحكام الدستور اصبح القانون أو الجزء المخالف منه ملغيا اعتبارا من تاريخ صدور قرار المحكمة. وهذا يسري أيضا في حالة مخالفة النظام أو المرسوم لسندهما القانوني.

ولم ينص الدستور على الزام الحكومة في إصدار تشريع لمعالجة الاثار التي نتجت عن تطبيق القانون المخالف لأحكامه وهو اتجاه غير سليم إذ يجب ان يعالج المشرع ذلك حفاظا على الحقوق المكتسبة للاخرين.

هذا وكان عمر المحكمة الدستورية العليا قصيرا، حيث صدر دستور جديد في ١٩٧٠/٧/١٦ وخلت أحكامه من الاشارة إلى المحكمة الدستورية وقد تباينت الاراء حول مصير قانون المحكمة الدستورية بعد الغاء دستور سنة ١٩٦٨[1]. حيث هناك رأيان بخصوص القانون المذكور. الرأي الأول (الذي نؤيده) يرى ان قانون المحكمة سقط بسقوط سنده الدستوري، لأن قانون المحكمة الدستورية صدر تنفيذا للمادة ٨٧ من دستور ١٩٦٨، ونظرا لإلغاء الدستور المذكور فيعد قانون المحكمة ملغيا لأنه فقد سنده القانوني.

١- انظر في تفاصيل ذلك د. مالك دوهان الحسن، المدخل لدراسة القانون، مطبعة الجامعة، بغداد، ١٩٧٢، ص ٣٢٦ ومابعدها. د.نوري لطيف، الرقابة على القوانين وحماية ←

امـا الـرأي الآخر فيذهب إلـى القول ان عدم الاشـارة إلى المحكمة الدستورية العليا في دستور سنة ١٩٧٠ لا يترتب عليه سقوط القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٨وسنده في ذلك نص المادة ٦٦ من دستور ١٩٧٠ والذي يقضـي (ببقاء جميـع القوانين وقرارات مجلس قيـادة الثورة المعمول بها قبل صدور هذا الدستور سارية المفعول وعدم جواز تعديلها أو الغائها الا بالطريقة المبينة في هذا الدسـتور). وتأسيسـا على ذلك يرى اصحاب هذا الرأي ان هذا النص يقضي ببقاء قانون المحكمة الدسـتورية نافذا مالم يلغ من الجهة المختصة وبالطريقة المحددة في الدستور.

الا ان الـرأي المذكـور محل نظر لأن نص المـادة ٦٦ ينطبق على القوانين العادية اما القوانين ذات الطبيعة الدسـتورية من حيث الموضوع فتسـقط بسـقوط سـندها القانوني. وهذا ما ينطبـق على قانـون المحكمة الدستورية، لأن هذه المحكمة تعد من موضوعات القانون الدستوري، لأنها تباشر اختصاص ذو طبيعة دستورية وهو الغاء القانون المخالف للدستور كليا أو جزئيا، ومعنى ذلك انها تباشـر رقابة على المؤسسـات الدستورية في الدولة من خلال رقابتها على القوانين والقرارات التي تصدرها. وهذه الرقابة الدستورية (رقابة الالغاء) لا تنظم الا من خلال الدستور، وتجاهل الدستور لها يعني اسقاطها ضمنا[1].

...تورية في الاقطار الاشتراكية والعراق، مجلةالقضاء، العدد الثالث، سنة ١٩٧٣،

...، مصدر سابق، ص ٧٣.

الفرع الثالث

الرقابة القضائية في قانون إدارة الدولة لسنة ٢٠٠٤

نصت المادة الرابعة والاربعون من قانون إدارة الدولة على تشكيل محكمة اتحادية عليا في العراق تتولى الاختصاص الحصري والاصيل في الرقابة على دستورية القوانين والانظمة والتعليمات. وتتألف هذه المحكمة وفقا للفقرة (٥) من نفس المادة من رئيس وثمانية أعضاء يعينهم مجلس الرئاسة ويسمي كذلك أحدهم رئيسا للمحكمة.

الا ان اختيار مجلس الرئاسة للأعضاء لا يتم الا بعد قيام مجلس القضاء الاعلى وبالتشاور مع (المجلس القضائية للأقاليم) بترشيح ما لا يقل عن ثمانية عشر إلى سبعة وعشرين فردا لغرض ملئ الشواغر في المحكمة، ويقوم بالطريقة نفسها في ما بعد بترشيح ثلاثة أعضاء لكل شاغر لاحق يحصل بسبب الوفاة أو الاستقالة أو العزل.

ولم يحدد قانون إدارة الدولة ولا قانون المحكمة رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ الشروط التي يجب ان تتوافر في المرشح لعضوية المحكمة. وهذا نقص واضح في الدستور وكان الأفضل ان تحدد شروط العضوية في الدستور نظرا لأهمية الدور الذي تقوم به المحكمة مستقبلا. وكذلك لم تحدد مدة العضوية، حيث يستمر أعضاء المحكمة بالخدمة دون تحديد حد اعلى للعمر، الا إذا رغب العضو بترك الخدمة (م٦ البند ثالثا من قانون المحكمة).

الية عمل المحكمة: حدد قانون إدارة الدولة في المادة الرابعة والاربعين منه (الفقرة ب) آلية عرض الدعاوى الدستورية أمام المحكمة وذلك من خلال تكليفها بالاختصاص الحصري والاصيل بالرقابة على

القوانين والانظمة والتعليمات الصادرة من الحكومة الاتحادية أو الحكومات الاقليمية أو ادارات المحافظات والبلديات والادارات المحلية والتي لا تتفق مع أحكامه ووفق الالية الاتية:

١- إذا اقيمت دعوى من مدعي ذي مصلحة.

٢- إذا احالت محكمة أخرى طلبا بذلك بناءا على دعوى معروضة أمامها.

٣- واضاف قانون المحكمة رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ حالة أخرى وهي بناءا على طلب إحدى الجهات الرسمية بمناسبة منازعة قائمة بينها وبين جهة أخرى[١].

ونرى ان الإضافة المشار إليها التي وردت في قانون المحكمة تعد مخالفة لنص المادة ٤٤ من قانون إدارة الدولة، حيث ان الفقرة (ب) من المادة المذكورة اوردت اختصاصات المحكمة على سبيل الحصر ولم يخول الدستور المشرع العادي بإضافة اختصاصات أخرى للمحكمة.

مع الاشارة ان المشرع الدستوري توسع في تحديد اختصاصات المحكمة وذلك بإدخاله التعليمات تحت مظلة الرقابة الدستورية وهذا اتجاه غير محمود. لأن الدستور هو السند القانوني للقانون العادي اما التعليمات فسندها الشرعي يتمثل اما بالقانون واما بالنظام. وكان الأفضل ترك تقدير هذه الأمور لرقابة القضاء الإداري وهو ما نص عليه قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

١- نشر في الوقائع العدد ٣٩٩٦ لسنة ٢٠٠٥

ومن المفارقات أيضا ان ينص قانون المحكمة على اضافة كلمة (الأوامر) بعد التعليمات وذلك خلافا للنص الدستوري. ولا نعلم ما هو المقصود بالاوامر؟ هل هي الاوامر الإدارية؟ ام الاوامر التي صدرت عن مجلس الوزراء خلال الفترة الانتقالية؟ فإذا كانت الثانية هي المقصودة فإنها لها قوة القانون بإعتبارها تشريع ولا يمكن ان تأتي بعد التعليمات.

هذا وقد اغفل الدستور تحديد النصاب القانوني لإنعقاد المحكمة، الا ان قانون المحكمة رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ نص على ان (لا يكون انعقاد المحكمة صحيحا الا بحضور جميع اعضائها)[١]. وتصدر قرارات المحكمة بالأغلبية البسيطة.

والحقيقة ان اشتراط الاجماع لإنعقاد المحكمة إتجاه محل نظر لأنه قد يعيق عملها ولذلك كان الأفضل ان يكون النصاب القانوني لإنعقادها حضور سبعة أعضاء بما فيهم الرئيس، وفي حال اشتراط الاجماع فيجب ان يكون هناك أعضاء احتياط لتلافي حالة غياب عضو أو أكثر من أعضاء المحكمة.

هذا ومما يؤسف له عدم نص الدستور أو قانون المحكمة على وجوب نشر قرارات المحكمة في الجريدة الرسمية، وهذه المسألة في غاية الاهمية ومن المعيب اغفالها، لأن لقرارات المحكمة انعكاس وتأثير مباشر على كافة مجالات الحياة.

١- البند اولا من المادة الخامسة من القانون.

الاثـــار التي تترتب على صدور قـرارات المحكمة: في حالة تقرير المحكمة ان قانونا أو نظاما أو تعليمات أو اجراءا جرى الطعن به مخالف لأحكام قانون إدارة الدولة يعد ملغيا (م٤٤) الفقرة(ج).

ويلاحظ ان الدسـتور وكذلـك قانون المحكمة لم يحـددا تاريخ الغاء القانون غير الدسـتوري، وقد يثار تسـاؤل حول هـذا التاريخ، هل يتحدد بصدور قرار المحكمة؟ ام ينسحب إلى تاريخ صدور القانون فيعد القانون ملغيـا اعتبارا من تاريخ صدوره وتكـون الاعمال والاجراءات التي تمت استنادا لأحكامه لا قيمة لها. واذا كان هذ اتجاه المشرع، فنرى من الأفضل ان ينـص الدسـتور على قيام البرلمان بمعالجة الاثـار التي ظهرت نتيجة تطبيقه، حتى لا يضار الأفراد نتيجة خطأ من إحدى السـلطتين التشريعية أو التنفيذية.

الفرع الرابع
الرقابة القضائية في دستور ٢٠٠٥

أناط الدسـتور مهمة الرقابة على دستورية القوانين بمحكمة اسماها (المحكمة الاتحادية العليا)، ولم يحدد عدد أعضاء المحكمة والشروط التي يجـب توافرهـا في عضو المحكمـة، الا انه نص في البنـد ثانيا من المادة الثانية والتسعين منه على ان (تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الاسـلامي، وفقهاء القانون. يحدد عددهم، وتنظم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب).

وكان الأفضل ان يحدد عدد أعضاء المحكمة والشروط التي يجب توافرها فيهم بموجب نص دستوري، منعا لتأثير المشرع العادي وتدخله مستقبلا في شؤون المحكمة ومساراتها وقراراتها. ونرى كذلك من الأفضل ان تقتصر العضوية في المحكمة على المختصين في القانون سواء اكانوا من القضاة ام اساتذة الجامعات ام المحامين، وعدم اقحام رجال الدين في هذه المحكمة تحت مسمى (خبراء الفقه الاسلامي) لأن المحكمة ذات طبيعة واختصاص قانوني بحت، وتنظر في منازعات قانونية متباينة لا تقتصر على دستورية القوانين فقط[١].

آلية عمل المحكمة: أجاز الدستور في البند ثالثا من المادة الثالثة والتسعين لكل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة.

وقد احال الدستور على القانون تنظيم كل ما يتعلق بعمل المحكمة، الا ان القانون الذي احال اليه الدستور لم يصدر حتى الان مع اقتراب انتهاء المدة الدستورية لمجلس النواب. ويلاحظ ان المحكمة تسير اعمالها منذ صدور الدستور حتى الان استنادا إلى القانون رقم ٣٠ الذي صدر تطبيقا لأحكام قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية. وهذا يشكل مخالفة دستورية واضحة، لأن وضع المحكمة من حيث الشكل والاختصاص وفقا لدستور ٢٠٠٥ يتباين إلى حد كبير مع قانون إدارة الدولة وهذا ما يدفعنا

١- راجع بحثنا السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية التي تصدرها كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الأول لسنة ٢٠٠٦، ص ٦٠.

إلى القول بعدم دستورية قانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ لأنه يخالف أحكام دستور ٢٠٠٥ النافذ(١).

الاثار التي تترتب على صدور حكم المحكمة: لم ينص الدستور على الاثار التي تترتب على صدور قرار من المحكمة بعد القانون محالفا لأحكامه. وهو في ذلك يخالف الدساتير العراقية التي اخذت بالرقابة القضائية وسبقت الاشارة إليها.

وتأسيسا على ذلك نقترح ان يعالج المشرع الدستوري العيوب التي شابت قانون إدارة الدولة لسنة ٢٠٠٤ وكذلك الاحكام التي اغفلها دستور ٢٠٠٥ وذلك فيما يتعلق بالمحكمة الاتحادية العليا ومنها الآتي:

١- معالجة مسألة الاثر الذي يترتب على صدور قرار من المحكمة بعدم دستورية قانون ما وبنص دستوري، بشكل واضح لا يثير أي لبس، حيث لاحظنا ان النص الوارد في قانون إدارة الدولة يثير اللبس والغموض من خلال عده القانون المخالف لأحكام الدستور ملغيء دون ان يحدد النطاق الزمني لسريان الالغاء. ونرى من الأفضل ان يكون القانون المخالف للدستور ملغيا اعتبارا من تاريخ صدور قرارا المحكمة حفاظا على الحقوق المكتسبة، مع وجوب النص في الدستور على الزام البرلمان بإصدار تشريع يعالج الاثار التي نشأت نتيجة تطبيق القانون الملغي، اسوة بما أخذ به دستور ١٩٢٥ وبعض الدساتير المقارنة.

٢- تحديد عدد أعضاء المحكمة والنصاب القانوني لإنعقادها، وفي حالة اشتراط حضور جميع أعضاء المحكمة يجب تعيين أعضاء احتياط

١- راجع تفاصيل ذلك في بحثنا المشار اليه سابقا، ص ص ٦٣- ٦٤

لتلافي تعذر حضور عضو أو أكثر من أعضاء المحكمة ولأي سبب كان، لأنه من غير المقبول ان تعطل المحكمة بسبب غياب عضو أو أكثر من اعضائها.

٣- ان ينص الدستور على وجوب نشر قرارات المحكمة الاتحادية في الجريدة الرسمية، وان يكون تاريخ نفاذها من اليوم التالي لتاريخ النشر في الجريدة الرسمية.

الفصل الثالث

تعطيل وإنهاء القواعد الدستورية

ان القواعد الدستورية هي قواعد قانونية، ومع كونها تتسم بالسمو الموضوعي واحيانا الشكلي الا انها مع ذلك قابلة للتعطيل والإنهاء شأنها في ذلك شأن القواعد القانونية الأخرى، وهذا ما سنتناوله في الدراسة الآتية:

المبحث الأول
تعطيل الدستور

ان تعطيل الدستور اما ان يكون كليا أو جزئيا، وكذلك قد يكون رسميا أو فعليا، حيث في الحالة الأولى يصدر الحكام قرارا بتعطيل الدستور، اما في الحال الاخرى فيتم التعطيل من خلال اهمال الحكام لتطبيق قواعد الدستور بشكل جزئي أو كلي.

المطلب الأول
التعطيل الرسمي للدستور

يقوم الحكام بتعطيل أحكام الدستور جزئيا أو كليا في حالة حدوث ما يستوجب ذلك في تقديرهم، كحالة حدوث ازمة في البلاد أو تعرض الدولة لعدوان خارجي أو قيام حالة طارئة.

والتعطيل الرسمي يجب ان يستند إلى نص في الدستور بغية اكتسابه المشروعية. لذلك يلاحظ ان بعض الدساتير تتجه إلى النص على جواز التعطيل في حالات استثنائية. مثال ذلك ما نص عليه الدستور البحريني الملغي لسنة ١٩٧٣ في المادة ١٠٨ منه وكذلك دستورها النافذ لسنة ٢٠٠٢ في المادة ١٢٣ بإجازتها تعطيل أحكام الدستور اثناء اعلان لاحكام العرفية. وكذلك ما نصت عليه المادة ٩٦ من الدستور الجزائري

لسنة ١٩٩٦ بتقريرها ان (يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات........الخ).

وقد يعطل الدستور كليا أو جزئيا بعد وقوع انقلاب يعلن القائمون به عن تعليق الدستور وحل المؤسسات الدستورية. ويرى بعض الفقه ان اعطاء صلاحيات استثنائية وفقا للدستور إلى سلطة على حساب سلطة أخرى يعد بمثابة تعطيل مؤقت لأحكام الدستور. ويمثلون لذلك بنص المادة السادسة عشرة من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ التي خولت رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة. ومع ان هناك دساتير كثيرة اخذت بما نص عليه الدستور الفرنسي كالدستور المصري لسنة ١٩٧١ المادة ٧٤ ودستور المغرب لسنة ١٩٩٦ المادة ٣٥، الا اننا لا نؤيد الرأي السابق فيما يتعلق بالمادة السادسة عشرة لكون المشرع الفرنسي وضع قيودا زمنية واجرائية وموضوعية على قرارات رئيس الدولة ومن ثم من الصعوبة بمكان نعت ذلك بتعطيل الدستور[1].

١- انظر د. علي غالب خضير ود نوري لطيف، القانون الدستوري، ص ١٠٩. مع الاشارة إلى ان المادة السادسة عشر من الدستور الفرنسي تنص على ان (إذا اصبحت انظمة الجمهورية او استقلال الوطن او سلامة اراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال، ونشأ عن ذلك انقطاع السلطات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور مع الوزير الأول ورؤساء المجالس والمجلس الدستوري بصفة رسمية ويخطر الشعب بذلك برسالة ويجب ان يكون الغرض من هذه الإجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهامها في اقرب وقت ممكن. ويستشار المجلس الدستوري فيما يختص بهذه الإجراءات. ويجتمع البرلمان بحكم القانون. ولا يجوز حل الجمعية الوطنية اثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية).

المطلب الثاني
التعطيل الفعلي للدستور

ويـراد بهذا التعطيل ان يتغاضى الحكام عن تطبيق نص موجود في الدستور أو يتعمدوا اهماله، كأن ينص الدستور مثلا على ان شكل الحكومة نيابـي برلماني، فالمعروف ان من اهـم خصائص النظام النيابي ان يكون هناك مجلسـا منتخبا من قبل الشـعب ينوب عنه في مباشـرة السلطة لمدة زمنية محددة، وان يكون هناك توازن وتعاون بين السـلطتين التشـريعية والتنفيذية. الا ان بعض الحكام قد يتجهون اتجاها مخالفا لذلك بحيث يؤدي إلى تعطيل هذا النص، مثال ذلك الا تتم الدعوة إلى انتخاب المجلس النيابي او الى حل المجلس دون الدعوة إلى انتخابات جديدة وكذلك في حالة إذا ما طغت إحدى السـلطتين التنفيذية أو التشريعية على الاخرى وسلبتها بعض اختصاصاتها الدسـتورية، وهذا ما كان يلاحظ ابان تطبيق دستور العراق لسـنة ١٩٢٥، حيث كانت السـلطة التنفيذية مهيمنة علـى المجلس النيابي الذي كان يتسـم بالضعف والتبعية لتلك السلطة. وكذلك يلاحظ ذلك بجلاء بالنسـبة لتطبيق دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ اذ انه ينص في المادة الأولى منه على ان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مسـتقلة، ذات سـيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق). الا ان القوى الفاعلة في العراق لم تأخذ بخصائص النظـام البرلماني وابتدعت مبدأ المحصصة والتوافق والذي لا علاقة له بخصائص النظام البرلماني المعروفة[1].

١- راجع بحثنا، السلطات الاتحادية في دستور العراق، مصدر سابق، ص ٧٥ وما بعدها

المبحث الثاني
نهاية الدساتير

قلنا ان القواعد الدستورية قواعد قانونية وضعية لذلك يجب ان تواكب وتساير التطورات التي تستجد في الحياة بغية تنظيم العلائق في المجتمع الذي تحكمه، وهذا يعني ان القواعد الدستورية لا تتمتع بسمة الابدية، وانما هي قانون شرع لتنظيم العلاقات بين سلطات الدولة، قد يعمر لمدة طويلة او ينتهي بعد مدة وجيزة[1].

ويلاحظ ان هناك اسلوبان لإلغاء القواعد الدستورية، الأول هو الأسلوب العادي اما الاخر فهو اسلوب الثورة أو الانقلاب.

المطلب الأول
الأسلوب العادي لنهاية الدساتير

عند دراستنا لتعديل الدساتير لاحظنا ان الكثير منها ينص على كيفية تعديله الا انها اغفلت النص على الطريقة التي تتبع عند الغائها، وهذه الاشكالية تثار بالنسبة للدساتير الجامدة التي لا تجيز حق التعديل الشامل اما بالنسبة للدساتير المرنة فإن السلطة التي تملك التعديل الجزئي تكون هي نفسها التي لها حق الغاء الدستور وهذا ما يلاحظ بالنسبة للدساتير

١- مثال ذلك الدستور الأمريكي الذي شرع منذ عام ١٧٨٧، ومثال الدساتير التي لم تعمر دستور مصر سنة ١٩٥٦ ودستور الاتحاد العربي بين العراق والاردن لسنة ١٩٥٨

العراقية التي صدرت بعد عام ١٩٥٨ حيث يتم الغائها من ذات الجهة التي اصدرتها مثلما الغي دستور ١٩٦٨ المؤقت من قبل مجلس قيادة الثورة وهو الجهة التي لها حق التعديل.

لذلك نقول ان الصعوبة تظهر بالنسبة للدساتير الجامدة، ونرى في هذه الحال الرجوع إلى قاعدة توازي الاشكال إذ يجب ان يلغى الدستور من قبل الجهة التي وضعته كأن تكون جمعية تأسيسية منتخبة أو وفقا لطريقة الاستفتاء الشعبي[1].

المطلب الثاني
الاسلوب غير العادي لنهاية الدساتير (الثورة أو الانقلاب)

ان الأسلوب غير العادي لنهاية الدساتير يختلف عن الأسلوب العادي الذي يعتمد الوسائل التي نص عليها الدستور أو العودة إلى الأمة صاحبة السيادة في حين ان الأسلوب الأول (غير العادي) يعتمد طريق القوة والعنف في انهاء الدستور، وهذا ما يخرج عن اطار الشرعية الدستورية القائمة، لان الدساتير لا تنص على اعتماد القوة كاسلوب من اساليب تعديل الدستور أو الغائه.

مع الاشارة إلى ان الفقه ميز بين الثورة والانقلاب وذلك من حيث الجهة التي تتولى عملية التغيير وكذلك من حيث الهدف. إذ ان الجهة التي تقوم بالانقلاب تتمثل بعدد محدود من افراد السلطة الحاكمة ذاتها اما الثورة فتتمثل اداتها بالشعب. اما من حيث الهدف، فالانقلاب يهدف إلى

١ـ من الجدير بالذكر ان دستور المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ نص على انتهاء (صلاحيته في نفس اليوم الذي يدخل فيه دستور تم اقراره من قبل الشعب الالماني حيز التنفيذ) م ١٤٦.

استبدال اشخاص بأشخاص اخرين، في حين ان الثورة تهدف إلى تغيير شامل لكل اسس المجتمع سواءا كانت سياسية ام اقتصادية ام اجتماعية. وفي حالة نجاح الثورة أو الانقلاب تترتب نتائج ذات اهمية في المجال السياسي والاجتماعي وكذلك يظهر تأثير ذلك التغيير على الدستور النافذ.

اولا: اثر الثورة أو الانقلاب على الدستور

يرى بعض الفقه ان الدستور يسقط فورا في حالة انتصار الثورة التي قامت ضد نظم الحكم. في حين يتجه رأي اخر وهو الرأي الذي نؤيده إلى القول ان سقوط الدستور ليس نتيجة حتمية لنجاح الثورة أو الانقلاب، وانما يتوقف أمر الدستور على موقف الحكام الجدد منه. حيث لا يصح ترتيب نتائج قانونية بصفة مطلقة على مجرد نجاح الثورة أو الانقلاب، وانما يجب في مثل هذه المسألة الخطيرة ان يفصح الحكام الجدد عن قرارهم بشكل واضح[١]. فضلا عن ذلك قد يرى الحكام الجدد من المناسب الابقاء على الدستور لمدة محددة حتى يتسنى لهم وضع دستور جديد.

وهذا ما يلاحظ بجلاء بالنسبة لحركات التغيير التي حدثت في العراق حيث لم تقم أي منها بإلغاء الدستور فور نجاحها وانما يتم ذلك بعد اعلان دستور جديد للدولة[٢].

١- د.رمزي الشاعر، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٣٦

٢- سنتناول دراسة ذلك في البحث المخصص للتاريخ الدستوري للعراق.

ثانيا: النتائج التي تترتب على نجاح الثورة أو الانقلاب

ان اعلان الحكام الجدد عن سقوط الدستور لا يعني ان أحكام الدستور تلغى بشكل مطلق. وانما الالغاء يختص بالقواعد الدستورية التي تتناول نظام الحكم، وذلك لان عملية التغيير موجهة إلى التنظيم السياسي في الدولة. ويترتب على ما تقدم النتائج الآتية:

١- احترام المبادئ المقررة لحقوق الأفراد والحريات العامة، لأن هذه المبادئ استقرت في الضمير الانساني بحيث اصبحت اسمى من النصوص الدستورية.

٢- عدم الغاء النصوص الدستورية من حيث الشكل، لانها لا تعد دستورية من حيث الموضوع، الا انها دونت في الوثيقة الدستورية لإعطائها مكانة لائقة وبغية ثباتها، وتبقى هذه النصوص قائمة باعتبارها قوانين عادية.

٣- تبقى القوانين العادية كالقانون المدني والجنائي قائمة مالم تلغ وفقا للطرق العادية التي تتبع لإلغاء القوانين العادية.

الباب الثالث



التاريخ الدستوري للعراق

خضع العراق مدة طويلة للهيمنة العثمانية وكان يشكل جزءا من الامبراطورية العثمانية الا انه على اثر الحرب العالمية الاولى تفككت الدولة العثمانية واجتاحت القوات المنتصرة الكثير من الولايات التي كانت تابعة لها وكان من ضمنها العراق، حيث دخلت القوات البريطانية بغداد سنة ١٩١٧ وكان هذا التاريخ بداية لظهور الدولة العراقية الحديثة التي خضعت للإنتداب البريطاني. وسنحاول دراسة التاريخ الدستوري للعراق وتطور النظام السياسي فيه من خلال التوقف عند بحث الدساتير التي كانت تحكم العراق منذ الهيمنة العثمانية حتى صدور دستور ٢٠٠٥ وفق الآتي:

الفصل الأول

الأوضاع الدستورية في العراق قبل صدور دستور ١٩٢٥ وبعد إقامته



المبحث الأول
العراق في ظل الهيمنة العثمانية

ظل العراق تحت الهيمنة العثمانية حتى سقوط بغداد في ايدي القوات البريطانية في الحادي عشر من اذار سنة ١٩١٧. وكان العراق قبل الاحتلال البريطاني يحكم قانونا وفعلا من لدن السلطات العثمانية وتسري عليه أحكام القانون الأساسي العثماني الصادر سنة ١٨٧٦م.[١]

وكان القانون الأساسي العثماني قد صدر بعد تولي السلطان عبد الحميد الحكم، اثر مقتل اخيه مراد، واراد السلطان من إصدار ذلك القانون مسايرة التطورات الدستورية في دول اوربا. وقد سميت مرحلة إصدار الدستور باسم (المشروطية) حيث اريد من خلالها التخفيف من نظام الحكم المطلق الذي كان قائما حين ذاك وجعل حكم السلطان العثماني ملزما بمراعاة القيود المقررة في القانون الأساسي.

وقد صدر القانون الأساسي وفقا لطريقة المنحة. واحدث تطورا في النظام السياسي العثماني، حيث حول نظام السلطنة من الحكم المطلق المستبد إلى الملكية الدستورية وذلك من خلال اعتناق النظام النيابي

١- راجع في تفاصيل ذلك، محمد مظفر الادهمي، المجلس التاسيسي العراقي، رسالة ماجستير قدمت إلى كلية الاداب، جامعة بغداد، ١٩٧٢، ص ١٥ وما بعدها. د.عارف الحمصاني، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري، دمشق، ١٩٦٣، ص ١١٧ وما بعدها. د.رعد الجدة، التطورات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٦ وما بعدها.

البرلماني، حيث اقيم بموجب هذا القانون مجلسا للوزراء يقف إلى جانب السلطان ويكون متضامنا بين أعضائه ومسؤولا أمام السلطة التشريعية التي كانت تتألف من مجلسين هما مجلس الأعيان ومجلس المبعوثان، حيث يتكون الأول عن طريق اختيار السلطان لأعضائه مدى الحياة، اما المجلس الاخر فينتخب أعضائه من الناخبين لمدة أربعة اعوام.

وقد نص القانون على ان للسلطان وحده حق اقتراح القوانين، اما النواب فلهم حق ابداء الرغبة فقط وقد اعطي للسلطان حق حل المجلس النيابي أيضا.

وفي السابع عشر من اذار سنة ١٨٧٧ افتتح اول برلمان في الدولة العثمانية الا ان هذه التجربة لم يكتب لها النجاح والدوام حيث قام السلطان عبد الحميد في الرابع عشر من شباط ١٨٧٨ بتعليق أحكام الدستور لأجل غير مسمى، وعطل اجتماعات المجلس. واستمر تعطيل الدستور ما يقارب ثلاثين عاما، ساد خلالها الفساد والارهاب وقامت الثورات في الولايات وهذا ما ادى إلى تحفيز الجيش على القيام بمحاولة خلع السلطان عبد الحميد في عام ١٩٠٨، ونتيجة لتلك المحاولة اعيد العمل بأحكام الدستور. الا ان السلطان عبد الحميد حاول في نيسان سنة ١٩٠٩ قمع الحركة الدستورية، مما دفع رجال حزب (الاتحاد والترقي) إلى القيام بإنقلاب كان من نتائجه طرد السلطان عبد الحميد وتولي محمد رشاد العرش.

وعند قيام الحرب العالمية الأولى سنة ١٩١٤ دخلتها الدولة العثمانية إلى جانب المانيا الا انها هزمت في تلك الحرب وانتصر الحلفاء مما ادى إلى انهيار الدولة العثمانية وتقسيم ممتلكاتها والولايات التابعة لها بين الحلفاء وفقا لهدنة (هندروس) وما تلاها من معاهدات واتفاقيات.

هـذا ومن الجدير بالذكر ان العراق ظل شـأنه في ذلك شـأن الكثير مـن الاقطار العربية الاخـرى خاضعا للإحتلال العثماني ما يقارب أربعة قرون، يعاني من التخلف والقهر والاسـاليب اللا انسـانية التي كان يتبعها العثمانيـون وبالاخص سياسـة التتريك. ولقد سـعى العـرب للتخلص من السـيطرة العثمانية فقاموا بتشـكيل الجمعيات والاحزاب التي اخذت زمام المبـادرة وسـاعدت على بلورة الـرأي العام وتفاعله مـع مطلب التحرر والاستقلال.

وحينما قامت الحرب العالمية الأولى كان الحلفاء ينشـرون دعاياتهم التحررية بين العرب، ابتغاء كسـب ودهم ويتمنون قيامهم بثورة مسـلحة ضد الدولة العثمانية بغية هزيمتها من الداخل.

وقـد تجـاوب العرب مع دعـوات الحلفاء وقاموا بثورتهم المسـلحة عاقدين امالا على الوعود التي قطعها لهم الحلفاء والتي تتلخص بالاتي:

١- التعهد بدعم الثورة العربية المسلحة ومساعدتها بكافة الوسائل الممكنة من اجل انزال الهزيمة بالجيوش العثمانية.

٢- الالتزام بتقديم المسـاعدات للعرب لكي ينالوا اسـتقلالهم والاعتراف بحقوقهـم المشـروعة في إقامة دولتهم الموحدة المسـتقلة والتي تقوم اسس دستورية.

وبعـد ان وضعت الحـرب اوزارها وخرجت الدولـة العثمانية منها مندحـرة اذعنت إلى شـروط الحلفـاء وتنازلت عن سـلطاتها في الاقطار العربية وذلك وفقا لهدنة (مندروس) وما اعقبها من معاهدات واتفاقيات.

المبحث الثاني
العراق في ظل الاحتلال البريطاني وحتى قيام دستور ١٩٢٥

بعد هزيمة الدولة العثمانية في الحرب استبشر العرب خيرا بإنتصار الحلفاء على اساس ان الجيش العربي من ضمن الجيوش التي انتصرت في الحرب، معتقدين ان الحلفاء سيفوا بوعودهم التي قطعوها لهم والتي من اهمها حق الأمة العربية بإقامة دولتها المستقلة.

الا ان الحلفاء لم تكن نواياهم سليمة تجاه العرب، حيث كانوا يوعدونهم بأمر في العلن ويتفقون في السر على اخر[١]. الا ان امرهم انكشف عند قيام الثورة الروسية سنة ١٩١٧ حيث عثرت السلطات الجديدة على وثائق مهمة في خزانة القيصر، كان من ضمنها اتفاقية (سايكس- بيكو) المعقودة في سنة ١٩١٦ بين بريطانيا وفرنسا وروسيا القيصرية، وقد كشفت السلطات الجديدة عن محتوياتها، وكان من بين ما تنص عليه تقسيم الوطن العربي إلى مناطق نفوذ بين الدول المنتصرة[٢].

١- انظر د.سليمان الطماوي، التطور السياسي للمجتمع العربي، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٦١، ص ١٤٨.

٢- د.سليمان الطماوي، نفس المصدر، ص ١٤٨. د.نوري لطيف، القانون الدستوري، بغداد، دار الحرية، ١٩٧٦، ص ٢٣٩.

ورغم ردود الفعل في الوطن العربي اصر الحلفاء على تنفيذ ما اتفقوا عليه سابقا، وعقدوا مؤتمر (سان ريمو) في عام ١٩٢٠ الذي اسفر عن وضع العراق وفلسطين تحت الانتداب البريطاني، وسوريا ولبنان تحت الانتداب الفرنسي. وجاء كل ذلك تتويجا للنوايا السيئة تجاه العرب[1].

وهكذا خرج العراق من الهيمنة العثمانية ليقع تحت سيطرة الاستعمار البريطاني، حيث دخلت جيوش بريطانيا بغداد في الحادي عشر من اذار سنة ١٩١٧. وحكمت العراق حكما عسكريا مباشرا بواسطة قوانين عسكرية وسلطات عسكرية.

وبدأ العراقيون يقدمون المذكرات والعرائض إلى بريطانيا مطالبين بالاستقلال، ومذكرين ببيان الحكومتين البريطانية والفرنسية الصادر في الثامن من كانون الأول ١٩١٨ الذي جاء فيه (ان الغاية التي تبتغيها فرنسا وبريطانيا العظمى من الدفاع عن الشرق الذي شاهد الحرب وتخلص من

١- نستطيع ان نلاحظ المرارة والخيبة التي اصابت المواطنين العرب وقادتهم نتيجة تنكر الحلفاء لوعودهم من الخطاب الذي وجهه الشريف الحسين إلى بريطانيا في كانون الاول سنة ١٩٢٣ بعد ان رفض توقيع معاهدة مع بريطانيا تعترف به ملكا على الحجاز فقط، حيث كتب (نهضت مع شعبي بعد نيل ضمانات تضمن مصالحهم ومستقبلهم، وخضت غمار القتال جنبا إلى جنب مع الحلفاء وكنت وطيد الامل باننا نحارب في جانب شرف الأمة الانكليزية. فاقدمت على خوض القتال، ولنا كبير الثقة في ان كفتي فيه كانت راجحة. طبى العرب دعوتي في العراق وسوريا وفلسطين وكانت بيدي وثائق الساسة المسؤولين وتصريحاتهم الخصوصية التي فاهوا بها على رؤوس الاشهاد، وكلها تجمع على ان العرب سيفوزون بوحدتهم واستقلالهم. ولقد ابى العرب صلحا منفردا يعقد مع العدو الذي عرض عليهم ان ينيلهم استقلالهم وقطع لهم المواثيق والضمانات المؤكدة. فلهذه الاسباب الفت نظر انجلترا إلى ما حل بحلفائها العرب، فقد مزقت وحدتهم وقطعت اوصالها وتفككت بلدانهم وصارت محتلة واخذ العالم الاسلامي وقومي يرمياني بتهمة اني بعت بلدهم لبريطانيا، لئلا يقع عليهم لوم إذا ما توسلوا بوسائل أخرى إلى درء هذا السواد عن تاريخهم المجيد، غير مكترثين للعواقب مهما كانت). انظر في ذلك د.محمد كامل ليلة، محاضرات في المجتمع العربي، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٠، ص.٢٦٤

مطامع تركيا، هي الوصول إلى تحرير الشعوب التي سامها الاتراك الظلم طويلا. تحريرا كاملا ونهائيا وتأسيس حكومات وادارات وطنية تستمد سلطتها من اختيار السكان الاهليين بطريقة الاختيار الحر)[١].

الا ان هذا البيان لم يكن سوى حبر على ورق. ولم تسفر المذكرات التي رفعت عن اية بادرة حسنة من لدن السلطات البريطانية، بل امعنت بلا مبالاتها، وهزأت بمطالب اهل البلاد وحكمتهم بالحديد والنار.

ونتيجة لما تقدم اصبح الاستقلال هدفا ساميا ينشده العراقيون، ويسعون لنيله مهما عظمت التضحيات. وبدأت اهداف الحركة الوطنية تتبلور والحس الوطني ينموا مما ساعد على نمو بذور الثورة التي اندلعت في الثلاثين من حزيران سنة ١٩٢٠. حيث اصطدم الثوار مع القوات البريطانية التي استباحت الحرمات واراقت الدماء، ولم تفتر الثورة الا بعد مضي ستة اشهر تقريبا[٢].

واثناء ذلك صدرت الاوامر من بريطانيا إلى (السير برس كوكس) مندوبها السامي في ايران للتوجه إلى العراق بوصفه مندوبا ساميا لبريطانيا فيه خلفا (للسير ولسن) وكان الأول معروفا بخبرته في الشؤون العراقية.

بدأ المندوب السامي الجديد مهمته الاساسية والتي تتمثل بالقضاء على الثورة الشعبية. واستهل ذلك بغزل مع رجال السياسة العراقيين، واعلن انهاء الحكم العسكري رسميا والسعي إلى تأليف حكومة مؤقتة،

١- د.محمد الادهمي، المصدر السابق، ص ٥١.
٢- انظر في تفاصيل ثورة العشرين، عبد الرزاق الحسني، الثورة العراقية الكبرى، مطبعة العرفان، صيدا، لبنان، طبعة ثانية، ١٩٦٥، ص ٧٨ وما بعدها.

واستطاع ان يقنع السيد عبد الرحمن الكيلاني (نقيب اشراف بغداد) ليتولى رئاسة الحكومة المزمع تشكيلها(١).

وفي السابع والعشرين من تشرين الأول سنة ١٩٢٠ اعلن عن تأليف الحكومة الوطنية من رئيس وثمانية أعضاء، فضلاً عن اثني عشر وزيرا بلاوزارة، وكان اختيار الوزراء الاثني عشر مغطيا لكل محافظات العراق والطوائف الدينية، وبمثابة مجلس استشاري للحكومة(٢). ويلاحظ على هذه الحكومة انها كانت حكومة بالاسم فقط، حيث لا تباشر أي اختصاص حقيقي لأن الأمور الخارجية والعسكرية انتزعت من اختصاصها، اما الأمور الاخرى فكانت تنفذ وفقا لمشيئة المندوب السامي البريطاني ورغباته.

اما المهام التي قيل انها اسندت إلى الحكومة المؤقتة فتتمثل بالاتي:

١- القيام بتحديد النظام السياسي الذي يراد إقامته في العراق.
٢- الموافقة والتصديق على المعاهدة التي اعدتها بريطانيا والمزمع ابرامها مع العراق.
٣- الشروع بإعداد مسودة الدستور بغية عرضها على المجلس التأسيسي العراقي لإقرارها.

ولغرض اختيار النظام السياسي الملائم للعراق، دب خلاف بين المعنيين بذلك، وراحوا يفاضلون بين النظامين الملكي والجمهوري. واختلفوا كذلك حول شخصية الحاكم الذي يستولى أمر العراق.

١- د.نوري لطيف، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٤٠.
٢- د.منذر الشاوي، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية، مطبعة شفيق، بغداد، طبعة ثانية، ١٩٦٦، ص ١١٣. د.شمران حمادي، النظم السياسية والدستورية في الشرق الاوسط، مطبعة الارشاد، بغداد، ١٩٦٤، ص ٢٣٩.

هل يكون عراقيا؟ ام من سلالة العائلة الهاشمية؟[١].

اما بريطانيا فكانت تؤيد إقامة عرش في العراق يتولاه أحد افراد العائلة الهاشمية، وقد ابدت ذلك رسميا في المؤتمر الذي عقد في القاهرة في التاسع من اذار سنة ١٩٢١، برئاسة (تشرشل) وزير المستعمرات البريطانية حين ذاك. وكان من ضمن قرارات هذا المؤتمر إقامة حكومة عربية في العراق يكون على رأسها الامير فيصل وتكون تحت الانتداب البريطاني ومقيدة بالقانون[٢].

لقد اوحت الحكومة البريطانية للحكومة العراقية المؤقتة لترشيح الملك فيصل، فأذعنت الاخيرة وقررت في الحادي عشر من حزيران سنة ١٩٢١ المناداة بالامير فيصل ملكا على العراق. شريطة ان يكون الحكم دستوريا، نيابيا، ديمقراطيا.

وابلغ المندوب السامي بقرار الحكومة المؤقتة. الا ان رد فعل الأول تمثل بالاتي (يجب قبل ان يوافق على القرار ويؤيده ان يطلع على راي الأمة في هذا الخصوص مباشرة)[٣]. وطلب اجراء استفتاء عام.

اجري الاستفتاء وكانت نتيجته حصول الامير فيصل على ما يقارب ٩٧٪ من أصوات المستفتين. وفي اليوم الثالث والعشرين من آب سنة ١٩٢١، توج الامير فيصل ملكا على العراق[٤].

١- د.عبد الرحمن البزاز، محاضرات عن العراق، من الاحتلال حتى الاستقلال، جامعة الدول العربية، معهد الدراسات العربية، القاهرة، ١٩٥٣- ١٩٥٤، ص ٤٨ وما بعدها.

٢- نفس المصدر، ص ٥٢.

٣- نفس المصدر، ص ٥٥.

٤- د.شمران حمادي، مصدر سابق، ص ١٣٥.

وبعد اتمام مراسيم تتويج الملك فيصل، قدم السيد عبد الرحمن الكيلاني استقالة حكومته إلى الملك. الا ان الملك طلب منه اعادة تأليف الوزارة الجديدة في العاشر من ايلول ١٩٢١.

وبعد ان اصبح للعراق ملكا، يتوجب ان يكون له دستور يجاري فيه الدول المتقدمة. فكيف وضع دستور العراق؟ هذا ما سنتناوله في المبحث اللاحق.

المبحث الثالث
دستور ١٩٢٥ ومؤسساته الدستورية

المطلب الأول
إقامة دستور سنة ١٩٢٥

سبق القول ان المناداة بالامير فيصل ملكا للعراق، كانت مصحوبة بشرط انشاء نظام دستوري، نيابي، ديمقراطي، مقيد بالقانون. وان الملك فيصل ذكر في حفل تتويجه (ان اول عمل اقوم به هو مباشرة الانتخابات، وجمع المجلس التاسيسي. ولتعلم الأمة، ان مجلسها هذا هو الذي سيضع بمشاورتي دستور استقلالها، على قواعد الحكومات السياسية الديمقراطية. ويصادق نهائيا على المعاهدة التي سأودعها له فيما يتعلق بالصلات بين حكومتنا والحكومة البريطانية)(١)

ويلاحظ ان هناك تلازما بين المصادقة على المعاهدة العراقية-البريطانية، واقامة النظام الدستوري في العراق. حيث نصت المادة الثالثة من المعاهدة على ان (يوافق جلالة ملك العراق على ان يشرع قانونا اساسيا يعرض على المجلس التاسيسي ويكفل تنفيذ هذا القانون، الذي يجب ان لا يحتوي على ما يخالف نصوص المعاهدة).

١- د.نعمة السعيد، مصدر سابق، ص ٥٧.

واشترطت المعاهدة أيضا في المادة الثامنة عشر منها، ان يقوم المجلس بالمصادقة على هذه المعاهدة. وتسجاما مع ما تقدم قام الملك فيصل بدعوة الشعب لإنتخاب أعضاء المجلس التأسيسي الا ان الشعب ارتاب من نوايا السلطات البريطانية واحتمال فرضها المعاهدة فتولدت معارضة كبيرة لها. مما دفع المندوب السامي إلى ابعاد الزعماء السياسيين وتعطيل الصحف الوطنية.

وبعد جهود مضنية انتخب المجلس التأسيسي، والتأم في السابع والعشرين من آذار عام ١٩٢٤. وافتتحه الملك فيصل بخطاب حدد فيه مهمة المجلس بثلاث نقاط هي:

١- البت في المعاهدة العراقية- البريطانية

٢- اعداد الدستور العراقي لتأمين حقوق الأفراد والجماعات، وتثبيت سيادة الدولة الداخلية.

٣- سن قانون الانتخاب الذي ينظم انتخابات المجلس النيابي، لينوب عن الأمة ويراقب سياسة الحكومة واعمالها

وقد قوبلت المعاهدة بعدم الاطمئنان والارتياح من أعضاء المجلس، وانتهوا إلى عدم اقرارها بنصها الانجليزي. وعقدوا عدة جلسات للوصول إلى مخرج بغية اقرارها. الا انهم لم يفلحوا في ذلك، مما ادى إلى تدخل الملك فيصل، وخاطب المجتمعين بقوله (الا يتركوا فيصلا معلقا بين السماء والارض)[1]. ولكن المجلس لم يتخذ قرارا حاسما بصدد المعاهدة واجل ذلك إلى جلسة أخرى.

١- قابل الملك فيصل أعضاء المجلس التاسيسي في اليوم التاسع من حزيران سنة ١٩٢٤، وارتجل

وبعد ان انفض المجلس، وجه المندوب السامي انذارا إلى الملك فيصل، طالبه فيه بحل المجلس التاسيسي اعتبارا من الساعة الثانية عشر من ليلة العاشر من حزيران سنة ١٩٢٤، وغلق بناية المجلس[1].

وحينئذا قام الملك فيصل بالتفاوض مع المندوب السامي بغية حل هذه الازمة، واتفق معه على دعوة المجلس التأسيسي لعقد جلسة فوق العادة قبل التاريخ المحدد في الانذار. واتخذت الإجراءات العاجلة لحمل الاعضاء على الحضور، وبعد جمع أعضاء المجلس وافقوا على المعاهدة مرغمين.

وبعد الانتهاء من معضلة المعاهدة، اتجه المجلس لوضع مسودة الدستور الجديد.

وقد وضع الميجر (يونك) الموظف في وزارة المستعمرات البريطانية بالإشتراك مع المستر (دراور) مستشار وزارة العدلية العراقية وتحت اشراف المستر (داڤيدسون) مشروعا اوليا للدستور[2].

خطابا مسهبا، جاء فيه قوله (لما قرات المعاهدة واتفاقياتها، شعرت بما شعر به المجلس، وشعرت به الامة، الا اني لا اخفي عنكم شيئا، ولا اريد ان اكتم ما يكمنه صدري، ارى ان موقف البلاد في خطر، فلا يجب ان نسير وراء العواطف، بل يجب ان نحكم العقل وانتم المسؤولين، فانا ارفع عني المسؤولية والقيها عليكم). واختتم خطابه قائلا (انا لا اقول لكم اقبلوا المعاهدة او ارفضوها، انما اقول اعملوا ما ترونه الانفع لمصلحة البلاد، فان ارتم رفضها، فلا تتركوا فيصلا معلقا بين السماء والارض، بل اوجدوا لنا طريقة غير المعاهدة. وانتم ترون اننا في حاجة إلى مال ورجال لنحارب الاتراك، ونقاوم الانتداب البريطاني، ونقف ازاء الايرانيين وغيرهم. فانا امامكم في ميدان الحرب والسياسة وما مضى معلوم فلا تضيعوا ما في ايديكم). نقلا عن محمد مظفر الادهمي، المجلس التاسيسي العراقي، مصدر سابق، ص ٥٥٥

١- د.محمد مظفر الادهمي، مصدر سابق، ص ٥٦٧.

٢- د.مجيد خدوري، نظام الحكم في العراق، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٤٦، ص ٢٨.

وتألفت لجنة لدراسة المشروع برئاسة ناجي السويدي، وزير العدلية حين ذاك وعضوية كل من ساسون حسقيل وزير المالية، ورستم حيدر سكرتير الملك.

وبعد انتهاء اللجنة المذكورة من دراسة المشروع، ارتأت عدم الأخذ ببعض مواده، لاسيما تلك التي تتعلق باختصاصات الملك الواسعة. ووضعت مشروعا جديدا للدستور، استوحت أحكامه من بعض الدساتير الأجنبية، كالدستور العثماني والدستور الياباني، والأسترالي والنيوزلندي، وارسل المشروع الى وزارة المستعمرات البريطانية. التي عدلته كما تشاء وإعادته إلى بغداد(١).

والفت لجنة أخرى برئاسة عبد المحسن السعدون لدراسته، وقد وافقت عليه دون ادخال أي تعديل جوهري. وبعد ذلك اقره مجلس الوزراء.

وفي تشرين الثاني ١٩٢٣ نشر مشروع القانون الأساسي في الصحف، وفي الرابع عشر من حزيران سنة ١٩٢٤ بدأ المجلس التأسيسي بمناقشة المشروع. واقره في العاشر من تموز سنة ١٩٢٤.

١- د.منذر الشاوي، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١١٥، د.نوري لطيف، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٤٢.

وكان مشروع الدستور ينص على ان كل تشريع يجب ان يقترن بمصادقة الملك التمهيدية، وان كل تشريع يختص بشؤون المعاهدة يجب ان يكون من اختصاص مجلس سمي (مجلس الملك)، ويكون هذا المجلس مولف من ثلاثين عضو معينين يكون الوزراء من ضمنهم، ويكون لمجلس الملك صلاحية تعديل جميع التشريعات، عدا ما تقرره أكثرية ثلثي المجلس النيابي

واحتوى المشروع الجديد على مطالب الاعضاء العراقيين التي أصرت على جعل مسؤولية الحكومة امام السلطة التشريعيه وليس امام الملك. وقد ايدت هيئة الاستشارة البريطانية ذلك. راجع تفاصيل ذلك، محمد الادهمي، مصدر سابق، ص ٥٨٤.

وفي الحادي والعشرين من اذار سنة ١٩٢٥ صادق الملك عل القانون الأساسي وامر بوضعه موضع التنفيذ.

طريقة إقامة الدستور: نظرا للتعقيدات التي رافقت وضع الدستور، اختلف الفقه الدستوري حول طريقة إقامته، فمنهم من يرى ان الدستور منحة من الملك إلى الأمة، واخر يقول انه عقد بين الملك والامة، في حين اتجه رأي اخر إلى القول انه ذو طبيعة خاصة، لأنه وليد الانتداب الانجليزي والنهضة العراقية ورغبة الملك في مسايرة هذه النهضة(١).

ونعتقد ان اسلوب وضع دستور ١٩٢٥ ينأى عن الاساليب التقليدية المتبعة في وضع الدساتير، حيث يلاحظ ان مشروع الدستور كتب من قبل وزارة المستعمرات البريطانية، وان المجلس التأسيسي كان مقيدا باحكام المادة الثالثة من المعاهدة العراقية البريطانية والتي تنص على ان (يوافق جلالة ملك العراق على ان يشرع قانون اساسي، يعرض على المجلس التأسيسي العراقي ويكفل تنفيذ هذا القانون، الذي يجب ان لا يحتوي على ما يخالف نصوص المعاهدة).

فضلا عن ان القانون الأساسي شرع والعراق يعاني من الاحتلال البريطاني وهيمنة المندوب السامي على المؤسسات التي وضعت الدستور من حيث الشكل (الملك والمجلس التاسيسي) فأية ارادة وضعت هذا الدستور؟ هل هي ارادة الملك؟ حتى يرى بعض الكتاب انه منحة من الملك الى الشعب ان القول بذلك يتعارض مع مفهوم المنحة والذي يتمثل بأنها تعني ان الحاكم صاحب السيادة (يقرر بمحض ارادته ومطلق اختياره،

١- د.نوري لطيف، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٤٤.

ان يقيد من سلطاته المطلقة، وان يمنح شعبه دستورا ينظم طريقة مزاولته تلك السلطات، ويبين الامتيازات التي يتنزل عنها لرعاياه)[١]. فكيف تم ذلك وارادة الملك مقيدة، وسيادة الدولة التي يرأسها كانت ناقصة، لأنها لم تنل استقلالها الا في الثالث من تشرين الأول ١٩٣٢، وهو تاريخ قبولها عضوا في عصبة الامم.

اما القول ان الدستور وضع بطريقة العقد فهو قول يجافيه الصواب، إذ سبق لنا بيان كيف كانت الارادتان اللتان يقال انهما التقيتا واصدرتا الدستور، حيث اتضح انهما كانتا مقيدتين بأحكام المادة الثالثة من المعاهدة، ولاحظنا كيف اجبر المجلس التأسيسي بالمصادقة على المعاهدة تحت الضغط والارهاب.

والحقيقة إذا حاولنا الابتعاد عن الطرق التقليدية التي تبين وضع الدساتير واتجهنا إلى ميدان الواقع، نرى ان الدساتير توضع في الغالب بناءا على مشيئة الجهة التي تحوز السلطة فردا كانت أو جماعة. واذا طبقنا ما تقدم على القانون الأساسي، لأتضح لنا بجلاء انه من صنع السلطات البريطانية، لأنها هي التي كانت تحوز السلطة في العراق من الناحية الفعلية سواءا قبل تشريع الدستور ام بعده، وابتغت من اصداره تظليل الرأي العام وكبح الثورة الشعبية في العراق[٢].

١- د.ثروت بدوي، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٤٩.

٢- ان القاء نظرة على ما جاء في تقرير الحكومة البريطانية على إدارة العراق سنة ١٩٢٨، يوضح لنا حقيقة النظام السياسي القائم في العراق قبل وضع الدستور وبعده، حيث جاء في التقرير (ان الوضع الشاذ ناتج عن كون ان للعراق سيادة وطنية ومع هذا فهو تحت الانتداب، فالوزراء العراقيون مثلا مسؤولون أمام البرلمان - حسب الدستور - ومع هذا فهم تحت نفوذ مستشاريهم الانجليز، وكثيرا ما احتج الوزراء العراقيون ورجال الإدارة على وجود هذا

المطلب الثاني
محتوى القانون الأساسي وخصائصه

اولا: محتواه: احتوى الدستور على مائة وخمسة وعشرين مادة توزعت على مقدمة وعشرة ابواب حيث احتوت المقدمة أربعة مواد وتوزعت المواد الاخرى على ابواب الدستور وهي الباب الأول حقوق الشعب، والباب الثاني الملك وحقوقه، والباب الثالث السلطة التشريعية والباب الرابع الوزارة والباب الخامس السلطة القضائية، والباب السادس الأمور المالية، الباب السابع إدارة الاقاليم، والباب الثامن تأييد القوانين والاحكام، الباب التاسع تبديل أحكام القانون الأساسي، والباب العاشر مواد عمومية.

ثانيا: خصائصه: اتسم القانون الأساسي بالخصائص الآتية:

أ- **أخذ بالنظام النيابي:** ان للديمقراطية صورتين مباشرة وغير مباشرة، بالنسبة للأولى يمارس الشعب خصائص السيادة، أي يحكم نفسه بنفسه. اما بالنسبة للأخرى، فيتولى السلطة نيابة عن الشعب وكلاء يتم اختيارهم من قبله.

ويلاحظ ان دستور ١٩٢٥ أخذ بالديمقراطية النيابية، حيث جعل السيادة للأمة بنصه على ان (سيادة المملكة العراقية الدستورية للأمة وهي وديعة الشعب للملك فيصل ابن الحسين ثم لورثته من بعده) (م١٩). ومع ان الدستور جعل هذه السيادة وديعة لدى الملك وذريته الا اننا نلاحظ ان الملك لا يفرد بمباشرة خصائص السيادة، وانما هناك

الوضع السائد هي كل دائرة من التنظيمات الادارية في البلاد والحكومة العراقية تسيطر على السكك الحديدية وميناء البصرة وتديرها، ولكنها ليست بها ملكيتها، وتستطيع اعلان الاحكام العرفية، ولكن بموافقة العسكريين الانجليز. ولها جيش ولكنها لا تستطيع ان تحركه من دون مجاراة المعتمد السامي البريطاني). انظر مجيد خدوري، مصدر سابق، ص ١٤.

اطراف أخرى تشاركه السلطة. فيلاحظ مثلا ان السلطة التشريعية منوطة بمجلس الأمة مع الملك (م ٢٨)، والسلطة التنفيذية تباشر عن طريق مجلس الوزراء الذي يتولى إدارة شؤون الدولة (م ٦٥).

ب- اخذ بالنظام البرلماني: ان من اهم خصائص النظام البرلماني، ثنائية السلطة التنفيذية، والتعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وهذا ما أخذ به الدستور حيث نص على ان الملك مصون وغير مسؤول (م ٢٥)، ويباشر (سلطته بإرادات ملكية تصدر بناءا على اقتراح الوزير أو الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليه من قبلهم) م٢٧.

اما فيما يتعلق بالتعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يلاحظ ان الدستور اشترط في من يعين وزيرا ان يكون عضوا في مجلس الأمة (م ٦٤)، وهذا يساعد على توطيد العلاقة بين الوزارة والمجلس، وكذلك أجاز للوزراء وكبار الموظفين المنتدبين من الوزراء عند غيابهم، الدخول إلى كلا المجلسين والتحدث فيهما (م ٥٨)

هذا واخذ الدستور بالمسؤولية الوزارية بصورتيها الجماعية والفردية، حيث جعل (وزراء الدولة مسؤولون بالتضامن أمام مجلس النواب عن الشؤون التي تقوم بها الوزارات، ومسؤولون بصورة منفردة عن الإجراءات المتعلقة بوزارة كل منهم، وما يتبعها من الدوائر) م٦٦ واعطي للملك حق حل مجلس النواب (م٢٦).

ج - شكل الحكومة ملكية وراثية: ان الحكومة قد تكون ملكية أو جمهورية، ووفقا لدستور ١٩٢٥ كان شكل الحكومة ملكيا، وهذا ما قررته المادة الثانية منه بنصها على ان (العراق دولة ذات سيادة. ... . وحكومته ملكية وراثية).

د- جمود الدستور: ان الدستور الجامد هو الذي يتطلب إجراءات معقدة بغية تعديله، تختلف عن إجراءات تعديل القوانين العادية. وحظر التعديل قد يكون زمنيا أو موضوعيا، والحظر الزمني قد يكون مؤقتا أو مطلقا، وكذلك الحظر الموضوعي قد يكون كليا أو جزئيا. فكيف كان الحال بالنسبة لدستور ١٩٢٥؟.

بادي ذي بدأ لا بد ان نذكر ان الدستور كان جامدا، حيث تطلب إجراءات صعبة ومعقدة لتعديله تختلف عن الإجراءات التي تعدل بواسطتها القوانين العادية. ويلاحظ من خلال نص المادتين ١١٨ و١١٩ ان الدستور المذكور أخذ بحظر التعديل وبنوعيه الزمني والموضوعي وذلك وفق الآتي:

الحظر الزمني: أجاز الدستور لمجلس الأمة ادخال تعديلات على الأمور الفرعية فيه خلال سنة واحدة ابتداءا من تاريخ تنفيذه، ويجب ان تقترن بموافقة المجلس بأكثرية ثلثي الآراء في كلا المجلسين. وأجاز أيضا تعديل الدستور فيما يتعلق بالأمور الفرعية والأساسية بعد مضي خمس سنوات من بدء نفاذه مع مراعاة الإجراءات الآتية.

١- ان يحظى التعديل بموافقة مجلس النواب والأعيان بأكثرية الثلثين لكل منهما.

٢- إذا ووفق على التعديل يحل مجلس النواب وينتخب مجلسا جديدا.

٣- يعرض التعديل الذي اقترن بالموافقة السابقة على مجلس النواب الجديد وعلى مجلس الأعيان، فإذا ووفق عليه من المجلسين وبأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كليهما يعرض على الملك للمصادقة

ويلاحظ أن إجراءات التعديل صعبة ومعقدة بحيث تجعل مجلس النواب يتردد كثيرا قبل الموافقة على التعديل المقترح، لأنه سيؤدي إلى حله. ونتيجة لذلك يلاحظ ان التعديل الثالث للقانون الأساسي الذي عدل المادة الرابعة والعشرين منه، أجاز تعديل الدستور خلال سنة من تاريخ نفاذ قانون التعديل الثالث دون اللجوء إلى حل مجلس النواب[1].

الحظر الموضوعي: أخذ الدستور بالحظر الموضوعي الجزئي والمؤقت، حيث منعت المادة الثانية والعشرون منه ادخال أي تعديل ما في القانون الأساسي مدة الوصاية بشأن حقوق الملك وورائته.

ويفهم من نص المادة المذكورة ان منع التعديل كان مطلقا، الا ان المحكمة العليا ذهبت في رأي لها بهذا الخصوص الى القول (انه إذا كان القصد من التعديل، اضافة حقوق إلى الملك في لائحة الدستور الجديد فذلك جائز، لعدم مخالفته نص العبارة الاخيرة من الفقرة الأولى من المادة ٢٢ من حقوق الملك، إذ لا يعد ذلك تعديلا في هذا الباب).

ونرى ان رأي المحكمة العليا لم يكن موفقا، لأن الدستور منع التعديل سواءا كان بالحذف ام بالاضافة خلال مدة الوصايا، وذلك لغرض استقرار الوضع الدستوري، ومنعا لإستغلال الظرف الجديد الذي سيحصل بعد شغور العرش. ولقد كان النص واضحا حيث انه منع التعديل بشأن حقوق الملك وورائته مدة الوصايا، ولم يميز فيما إذا كان هذا التعديل يهدف إلى اضافة حقوق جديدة إلى الملك ام الغاء بعضها.

١- انظر القانون رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٨، منشور في الوقائع العراقية، رقم ٤١٤١ في ١٩٥٨/٥/١١.

المطلب الثالث
هيئات السلطة

تتمثل هيئات السلطة بالملك، مجلس الأمة، الوزارة والقضاء، وذلك وفقا للاختصاص الذي حدده الدستور لكل منهم.

الفرع الأول
الملك

اختص الباب الثاني من القانون الأساسي بالملك وحقوقه، ويلاحظ ان عنوان الباب الثاني الملك وحقوقه في حين ان هذا الباب يشمل واجبات الملك أيضا.

ومن خلال قراءة مواد الدستور يلاحظ ان اختصاصات الملك كانت واسعة وتشمل الجوانب السلطوية كافة، وسندرسها على النحو الآتي:

اولا- الاختصاص التشريعي: ان الملك شريك مع مجلس الأمة في مباشرة السلطة التشريعية (م٢٨)، وهو الذي يعين أعضاء مجلس الأعيان ولا تصدر القوانين الا بعد ان يصادق عليها ويأمر بنشرها (م٢٦). وللملك حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي اقرت من مجلس الأمة، وقد ميز الدستور بين حالتين من حيث المدة، الحالة الأولى، حال عدم طلب أحد المجلسين تعجيل مصادقة الملك على مشروع القانون. فللملك ان يعيد المشروع الذي لم يقترنه بمصادقته خلال ثلاثة اشهر، مع بيان اسباب الاعادة. اما الحالة الاخرى، فهي حال طلب أحد المجلسين تعجيل التصديق على مشروع القانون، فللملك ان يصادق على مشروع القانون أو يعيده خلال مدةخمسة عشر يوما، لاعادة النظر فيه مع بيان الاسباب

الموجبة لاعادته. وفي حالة مرور المدة المذكوره ولم يعد مشروع القانون يعتبر مصادقا (م٦٢).

ومــع ان الاعتراض الذي اعطي للملــك هو اعتراض توقيفي وليس مطلقا، الا ان الدستور لم يبين آلية معالجة مجلس الأمة لاعتراض الملك على مشروع القانون. ففي حالة تمسك المجلس بمشروع القانون، هل يعاد ثانية إلى الملك للمصادقة عليه؟ ام يجب ان يعدل وفقا لرغبة الملك؟

ثانيــا- الاختصاص التنفيذي: ان الملك هــو رئس الدولة الاعلى ومع ذلك فهو مصون وغير مسـؤول، ويباشــر سـلطاته من خلال وزارة مسؤولة، عـن طريقاصــدار ارادات ملكية بناءا علــى اقتراح الوزيــر أو الوزراء المســؤولين، وبموافقــة رئيس الوزراء. وهو الذي يراقــب تنفيذ القوانين، وبأمــره توضع الانظمة بغيــة تطبيق أحكام القوانين.ومــن خلال الوظيفة التنفيذية يباشر الملك السلطات الآتية[١]:

١- اختيار رئيس الوزراء، واسـتنادا على ترشـيح رئيس الوزراء يعين الوزراء ويقبل استقالتهم من مناصبهم.

٢- اقالة رئيس الوزراء عند الضرورة التي تقتضيها المصلحة العامة

٣- يعيــن ويعزل بنــاءا على اقتراح الوزير المسـؤول جميــع الممثلين السياســيين والموظفيــن المكلفيــن والقضــاة والحكام ويمنــح الرتب العســكرية ويعين قواد الفرق فما فوقهم ما لم يفوض ذلك إلى سـلطة أخــرى بقانون.وهــو الذي يمنح الاوســمة والالقاب وغيــر ذلك من شارات الشرف.

١- انظر الفقرات ٤- ٩ من المادة ٢٦ من الدستور.

٤- وللملك القيادة العامة للقوات المسلحة، و هو الذي يعلن الحرب بموافقة مجلس الوزراء، وله ان يعقد معاهدات الصلح شريطة ان لا يصدقها نهائيـاً، الا بعد موافقـة مجلس الأمة. وله ان يعلن الاحكام العرفية أو حالة الطوارئ وفقا لأحكام الدستور.

٥- للملـك حق عقد المعاهدات شـرط الا يصدقهـا الا بعد موافقة مجلس الأمة عليها.

ثالثـاً- الاختصاص القضائي: اعطى الدسـتور للملك سـلطة التخفيف عن العقوبات المقررة وفقا لأحكام قضائية، وله كذلك ان يرفعها بعفو خاص

اما العفو العام، فلا يعلن الا بموافقة السلطة التشريعية. وكذلك لا تنفذ أحكام الاعدام الا بعد مصادقة الملك عليها م٢٦ الفقرة ١١.

رابعا- السلطات الاستثنائية: يباشـر الملك سلطات استثنائية خلال عطلة مجلس الامة له بموجبها إصدار مراسيم لها قوة القانون. وقد وضع الدستور عدة قيود على مباشرة الملك لهذه السلطة وذلك على النحو الآتي[1]:

١- **القيود الموضوعية:** حيث لا يجوز للملك مباشرة هذه السلطة، الا إذا ظهرت ضرورة اثناء عطلة المجلس تسـتوجب اتخاذ تدابير مستعجلة لمعالجـة حالات، الحفاظ على النظام والامـن العام، أو إذا وقع خطر عام، أو في حالة صرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في الميزانيه أو بقانون خاص، أو في حاله القيام بواجبات المعاهدة.

هذا ويلاحظ ان للملك إصدار مراسـيم لها قوة القانون إذا حدثت حالة مـن الحالات التي سـبق ذكرها اثناء عطلـة المجلس.ويجب ان

١- المادة ٢٦ الفقرة الثالثة.

يقترن إصدار هذه المراسيم بموافقةمجلس الوزراء، والا تكون مخالفة لأحكام القانون الأساسي.

٢- القيد الزمني:ان نفاذ هذه المراسيم لا يستمر مالم تحظ بموافقة مجلس الأمــة، حيث الزم الدستور الجهات المختصة بعرض هذه المراسيم على مجلس الأمة في اول اجتماع له، وفي حال عدم موافقة المجلس عليها تعتبر ملغاة من تاريخ الاعلان عن ذلك.

مع ملاحظه ان الدستور استثنى المراسيم الصادرة من اجل القيام بواجبات المعاهدات المصدقة من قبل مجلس الأمة أو المجلس التأسيسي من وجوب عرضها على المجلس للموافقة عليها.

الفرع الثاني
السلطة التشريعية

ان السلطة التشريعية منوطة بمجلس الأمة والملك، ويتالف البرلمان من مجلسين هما: مجلس النواب ومجلس الأعيان.

اولا- مجلس النواب

يتكون المجلس من عدد من الاعضاء على اساس نائب واحد عن كل عشرين الف نسمة من الذكور المسجلين[١]، ويكون اختيار النواب مباشرا من قبل الناخبين[٢].

١- المادة ٣٦ من الدستور والفقرة (١) من المادة السادسة من قانون انتخاب النواب لسنة ١٩٥٦.

٢- المادة الأولى من قانون انتخاب النواب رقم ٣٥ لسنة ٥٦. مع الاشارة إلى ان الانتخاب كان غير مباشر وفقا للقانون رقم ١١ لسنة ١٩٤٦.

أ- الشــروط التي يجب ان تتوفر في المرشح لعضوية مجلس النواب:

حــددت المادة الثالثة من قانون انتخاب النواب رقم ٥٣ لسـنة ١٩٥٦ الشروط التي يجب توافرها في المرشح ووفق الآتي:

١- **شرط الجنسية:** حيث يجب ان يكون عراقيا، اكتسب جنسيته العراقية بالولادة، أو بموجب معاهدة لوزان أو بالتجنس. على ان يكون المتجنس منتميا إلى عائلة عثمانية كانت تسكن عادة في العراق قبل سنة ١٩١٤، وقد مضى على تجنسه عشر سنوات.

٢- **شرط السن:** اذ يجب الا يقل عمر المرشح عن ثلاثين عاما.

٣- **الاهلية:** يجب الا يكون المرشح مجنونا أو معتوها، وكذلك يجب الا يكون محجورا عليه ولن يفك حجره والا يكون محكوما عليه بالسـجن مدة لا تقل عن سـنة لجريمة غير سياسـية، والا يكـون محكوما عليه بالسـجن لسرقة أو رشوة أو خيانة الامانة أو تزوير أو احتيال أو غير ذلك من الجرائم المخلة بالشرف بصورة مطلقة.

٤- الا يكـون المرشـح لـه منصـب أو وظيفة أو خدمة لدى شـخص أو مؤسسـة لها عقد مع إحدى الدوائر العامة أو اية منفعة مادية مباشرة أو غير مباشـرة مع ذلك العاقد، الا اذا كانت المنفعة ناشـئة عن كونه مسـاهما في شـركة مؤلفة من أكثر من خمسـة وعشـرين شخصا، ويستثنى من ذلك مستأجرو اراضي الحكومة واملاكها.

٥- الا يكون من اقرباء الملك إلى الدرجة الرابعة.

ب- مدة المجلس ودورته التشــريعية: مدة المجلس اربع سـنوات ويبدا الفصل التشـريعي في اول يوم من شــهر كانـون الأول واذا صادف ذلك اليوم عطلة رسمية فمن اليوم الذي يليه

ومدة السنة التشريعية ستة اشهر، ويتم تعيين موعد الاجتماع والعطل خلال السنة بإرادات ملكية، ويقوم الملك بدعوة المجلس إلى الاجتماع واذا لم يدع المجلس في اليوم المعين فإنه يجتمع بحكم القانون. (م٣٩- الفقرة١)، ويجوز للملك ان يدعو المجلس لإجتماع استثنائي وذلك للبت في امور معينة تذكر في الدعوة ويفض هذا الاجتماع بإرادة ملكية. (م٤٠ – الفقرة الثالثة).

ج- حل المجلس وتعطيله: أناط الدستور مهمة حل المجلس وتعطيله بالملك، وفي حالة حل المجلس تتم الدعوة إلى اجراء انتخابات جديدة ويجب دعوة المجلس الجديد إلى الاجتماع بصورة غير عادية خلال مدة لا تتجاوز أربعة اشهر من تاريخ حل المجلس السابق. (م ٢٦- الفقرة ٢) و(م ٤٠).

هذا وقد منع الدستور حل المجلس الجديد لذات السبب الذي ادى إلى حل المجلس السابق.

ثانيا- مجلس الأعيان

يتألف مجلس الأعيان من عدد من الاعضاء لا يتجاوز ربع مجموع أعضاء مجلس النواب. ويتم تعيينهم من قبل الملك.

أ- الشروط التي يجب ان تتوفر في عضو مجلس الأعيان: ان الشروط التي يجب ان تتوفر فيمن يتم تعيينه عضوا في المجلس هي ذات الشروط التي تتوافر بالمرشح لعضوية مجلس النواب مع الاختلاف في شرط السن، إذ يجب الا يقل عمر عضو مجلس الأعيان عن اربعين عاما، وكذلك يجب ان يكون العضو (ممن نالوا ثقة الجمهور واعتماده بأعمالهم وممن لهم

ماضـي مجيد في خدمـات الدولة والوطن)، ويلاحـظ ان العبارة الاخيرة تشـترط ان يكـون أعضاء مجلس الأعيان قد حـازوا على ثقة الجمهور، وكان الأفضل ان ينالوا هذه الثقة بشكل مباشر وذلك عن طريق الانتخاب وليس عن طريق التزكية من قبل الملك. إذ ان التطبيق العملي لهذا الشرط يبين لنا ان ثقة الملك والحكومة هي التي يجب ان تتوفر في العضو وليس ثقة الجمهور.

ب- **مـدة المجلس:** ان مـدة المجلس هي ثمان سـنوات اعتبارا من تاريخ التعييـن قابلة للتجديد. ويجتمع مجلـس الأعيان منذ اجتماع مجلس النواب ويعطل معه. (م ٣٤، ٣٥).

ثالثا- وظيفة مجلس الأمة

يباشر مجلس الامة مهمة تشريع القوانين وفقا للدستور وكذلك مراقبة اعمال الحكومة وذلك وفق الآتي:

١- **اقتـراح القوانين:** اجازت المادة (٤٥) من الدسـتور لأي عضو من أعضاء مجلس النواب ان يقترح مشروع قانون عدا ما يتعلق بالأمور الماليـة شـريطة ان يؤيـد مقترحه من قبل عشـرة أعضاء من مجلس النواب. ومن ثم يعرض على المجلس للموافقة عليه. وفي حالة اقراره يرسـل إلى مجلس الوزراء لصياغة اللائحة القانونية ويلاحظ ان حق اقتراح القوانين اعطي لمجلس النواب فقط من دون مجلس الأعيان الا انه مما يؤخذ عليه انه منع المجلس من الأقتراب من الأمور المالية مما اضعف دوره كثيرا، فلا يجوز ان تعرض لائحة قانونية أو ابداء اقتراح الى أحد المجلسين بما يوجب صرف شيء من الواردات العمومية ألا مـن قبل أحد الـوزراء (م ١٠٥)، ولا يجوز لمجلـس النواب ان يتخذ

قرارا أو يقترح تعديل لائحة تؤدي إلى (انقاص) المصاريف الناشئة عن المعاهدات.. الا بعد موافقة الملك (م ١٠٦).

٢- **اقرار مشروعات القوانين:** بعد ان تتم صياغة مشروع القانون من قبل الحكومة ترفعه إلى أحد المجلسين وفي حالة موافقة المجلس على المشروع يرفع إلى المجلس الثاني فإذ وافق عليه يرسل إلى الملك لتصديقه. (م ٦٢).

اما في حالة اختلاف المجلسين حول مشروع قانون. وقام أحد المجلسين برفض المشروع للمرة الثانية واصر الاخر على قبوله ففي هذه الحالة يدعى المجلسان إلى جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لمناقشة المواد المختلفة عليها فقط. فإذا وافقا على مشروع القانون من قبل أكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء المجلس المشترك سواء اكان المشروع معدلا ام غير معدل فيعتبر مصادقا عليه ويرفع إلى الملك لتصديقه، اما في حالة عدم الاتفاق فلا يجوز رفع المشروع إلى أي من المجلسين خلال الفصل التشريعي الجاري. (م ٦٣).

٣- **مراقبة اعمال الحكومة:** يستطيع أعضاء مجلس الأمة مراقبة اعمال الحكومة وتوجيه الاسئلة والاستيضاح إلى الوزراء فيما يتعلق بأعمال وزاراتهم والوزراء مسؤولين بالتضامن أمام مجلس النواب عن اعمال الحكومة وكذلك مسؤولين بصورة منفردة عن الإجراءات المتعلقة بوزارة كل منهم، ويستطيع مجلس النواب بأكثرية عدد أعضائه الحاضرين ان يسحب الثقة من الوزارة بأكملها أو من أحد الوزراء وفي الحالة الأولى على الوزارة ان تستقيل اما في الحالة الثانية فيجب على الوزير ان يستقيل. (م ٦٦).

الفرع الثالث
الوزارة

ان الملك هو رأس الدولة الاعلى، الا انه يباشر الاختصاصات التنفيذية بواسطة وزرائه وذلك من خلال اصداره ارادات ملكية بناءا على اقتراح الوزير أو الوزراء المسؤولين وتقترن بموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليه من قبلهم. (م٢٧).

ويتكون مجلس الوزراء من عدد من الاعضاء لا يقل عن سبعة بضمنهم رئيس الوزراء ولن يكون وزيرا من كانت فيه أحد الموانع المبينة في المادة (٣٠) من الدستور. ويجب ان يكون عضوا في أحد المجلسين، واذا لم يكن عضوا لا يبقى في منصبه أكثر من ستة اشهر، ما لم يعين عضوا في مجلس الأعيان، أو ينتخب نائبا قبل ختام المدة المذكورة. (م٦٤)، ويتم تعيين رئيس الوزراء من قبل الملك وكذلك له سلطة إقالته. (م- ٢٦- ف ٥و٦). ومجلس الوزراء هو القائم بشؤون الدولة ويعقد جلساته برئاسة رئيس الوزراء. ويجب ان تعرض قرارات المجلس على الملك للمصادقة عليها (م ٦٥).

الفرع الرابع
السلطة القضائية

نظم الدستور السلطة القضائية في الباب الخامس منه (م ٦٨- ٨٩). حيث قضت المادة الثامنة والستون بتعيين الحكام (القضاة) بإرادة ملكية ولا يجوز عزلهم الا في الاحوال المنصوص عليها في القانون الخاص بهم.

وصنفت المحاكم إلى ثلاثة اصناف هي:

١- المحاكم المدنية.

٢- المحاكم الدينية.

٣- المحاكم الخصوصية.

واحال الدستور على القانون تنظيم كل ما يتعلق بشؤون هذه المحاكم. ونص في المادة الحادية والثمانين منه على انشاء محكمة عليا لمحاكمة الوزراء واعضاء مجلس الأمة المتهمين بجرائم سياسية، أو بجرائم تتعلق بوظائفهم العامة، ولمحاكمة حكام (قضاة) محكمة التمييز عن الجرائم الناشئة من وظائفهم. وللبت في الأمور المتعلقة بتفسير هذا القانون وموافقة القوانين الاخرى لأحكامه.

وسبق ان بحثنا دور المحكمة العليا في الرقابة على دستورية القوانين، ولذلك سنتطرق بإيجاز إلى دور القضاء في تفسير القوانين ووفق الاتي:

نصت المادة (١٢١) من القانون الأساسي على مسألة تفسير نص من النصوص القانونية. وفرقت في الجهات التي تتولى التفسير وذلك حسب التدرج القانوني.

اولا- تفسير الدستور: ان الجهة التي تتولى تفسير أحكام القانون الأساسي هي المحكمة العليا، ووفقا للالية التي سبق بيتها عند بحث الرقابة على دستورية القوانين في العراق.

ثانيا- التفسير الذي يتعلق بالقوانين العادية او الانظمة: ميز الدستور بين حالتين هي:

أ- حالة ما إذا كان القانون أو النظام المراد تفسيره يتعلق بالشؤون الإدارية ففي هذه الحال يشكل ديوانا خاصا بناء على طلب الوزير المختص ووفقا لقانون خاص ويكون على النحو الآتي:

- رئيس محكمة التمييز رئيسا (وعند تعذر حضوره فبرئاسة نائبه).
- ثلاثة أعضاء من بين حكام التمييز.
- ثلاثة أعضاء من كبار الضباط (إذا كان القانون المراد تفسيره يتعلق بالقوات المسلحة).
- ثلاثة أعضاء من كبار موظفي الإدارة (إذا كان القانون يتعلق بالشؤون الإدارية).

ويلاحظ ان المادة المذكورة ذكرت ان اعضاء الديوان الخاص يتم انتخابهم الا انها لم توضح كيف يتم انتخابهم، فممثلي محكمة التمييز هل ينتخبون من قبل أعضاء المحكمة؟ والسؤال ايضا يثار بالنسبة لكبار الضباط أو كبار موظفي الإدارة وكان من الأفضل ان يترك للجهة المسؤولة تسمية ممثليها.

هذا وفي حالة صدور قرار ينص على مخالفة أحد الانظمة أو بعض أحكامه لمستنده القانوني فيجب ان يكون ذلك بأكثرية ثلثي عدد الاعضاء[١]. ويكون النظام أو القسم المخالف منه ملغي من تاريخ صدور قرار الديوان الخاص.

ب- اما بالنسبة للقوانين الاخرى التي لا تتعلق بالشؤون الإدارية فقد ترك الدستور للمحاكم العدلية المختصة مهمة استنباط المعاني التي ينشأ عنها لزوم الاستنباط[٢].

١- المادة (٨٦) من القانون الأساسي

٢- المادة (١٢١- الفقرة الثالثة)

المطلب الرابع
الواقع السياسي والدستوري

ان قراءة نصوص دستور ١٩٢٥ تبين بجلاء اعتناقه للنظام النيابي البرلماني، وذلك من خلال أخذه بثنائية السلطة التنفيذية، وجعله الوزارة مسؤولة أمام البرلمان، وقد نصت المادة ٢٥ منه على ان الملك مصون وغير مسؤول، واستنادا إلى هذه المادة يجب ان تكون هناك وزارة تتحمل اعباء الحكم وتكون مسؤولة أمام الشعب والبرلمان عن اعمالها. وان الملك يسود ولا يحكم فهل كان الواقع كذلك بالنسبة للنظام السياسي في العراق في ظل دستور ١٩٢٥؟

الحقيقة ان الاختصاصات التي منحت للملك كانت عديدة ومؤثرة، ولم تكن مجرد تسطير في الدستور. بل كان الملك يباشرها فعلا. والنظام وفقا لدستور ١٩٢٥ كان نظاماً برلمانياً في جانبه النظري. اما في الجانب العملي فكان الاتجاه مختلفا. ونعتقد ان سبب ذلك يعود إلى الظروف السياسية التي كان يعيشها العراق. فالبلاد كانت تحت السيطرة الأجنبية وإرادة الملك لم تكن حرة والمؤسسات الدستورية الاخرى لم تكن حرة أيضا فضلا عما تقدم لم تتح الفرصة لإقامة احزاب سياسية تقوم على اسس ديمقراطية. ولذلك لم يتم اختيار رئيس حكومة على اساس فوز حزبه بالأغلبية البرلمانية، فضلا عما تقدم ان تركيبة مجلس الأمة اعطت سلطة كبيرة للملك إذ هو الذي يتولى مهمة تعيين أعضاء مجلس الأعيان، ومن الصعوبة في هذه الحال ان يقف مجلس الأعيان ضد الحكومة

اما فيما يتعلق بمجلس النواب فيلاحظ ان سلطاته كانت مبتورة، إذ جرد من اهم اختصاصاته وهي اقتراح القوانين في الأمور المالية، فضلا

عن ذلك كانت السلطات تتدخل في تزييف عملية الانتخابات وتمارس الضغوط على المرشحين[1]، ومع ضعف هذا المجلس الا انه كان مصدر ازعاج للحكومة وكانت تلجأ إلى حله قبل انتهاء دورته[2]، لذلك من الصعوبة بمكان الاقرار بوجود توازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية لأن كفة رجحان السلطة التنفيذية واضحة للعيان من الناحية العملية.

١- وقد اكد هذه الحقيقة رئيس الوزراء انذاك السيد نوري السعيد اذ يقول في جلسة مجلس النواب بتاريخ ٥/ ١/ ١٩٤٤ ان النظام الحكم يقضي باجراء انتخابات في المملكة وللشعب ان ينتخب من يعتمد عليه ليراقب ويسيطر على امور الدولة، هذا هو اساس الحكم ولكن بالنظر إلى قانون الانتخابات الموجود بايدينا، هل بالامكان ناشدتكم الله ان يخرج احد نائبا مهما كانت منزلته في البلاد ومهما كانت خدماته في الدولة مالم تتبناه الحكومة وترشحه، فانا اراهن كل شخص يدعي بمركزه ووطنيته فليستقيل الان ويخرج ونعيد الانتخابات ولا نضعه في قائمة الحكومة، ونرى هل هذا النائب الرفيع المنزلة الذي وراءه ما وراءه من المؤيدين يستطيع ان يخرج نائب) انظر ذلك في محضر جلسة النواب، جلسة ٥/ ١/ ١٩٤٤، ص ٢١ الذي اشار اليه الاستاذ حسين جميل في كتابه الحياة النيابية في العراق ١٩٢٥-١٩٤٦ مكتبة المثنى، بغداد، ١٩٨١، ص ٩٦ وانظر تفاصيل اكثر في تزييف عملية الانتخاب، نفس المؤلف المذكور، ص ١٢ وما بعدها، وكذلك السيد فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، منشورات وزارة الاعلام، بغداد، ١٩٧٥، ص ١٩٧ وما بعدها.

٢- حيث يلاحظ ان المجالس المنتخبة في ظل دستور ١٩٢٥ كانت تحل قبل اكمال دورتها، عدا مجلس واحد اكمل دورته. انظر د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص ١٤٨.

الفصل الثاني

دساتير العراق في ظل النظام الجمهوري من سنة ١٩٥٨ حتى الاحتلال الأمريكي للعراق في ٢٠٠٣/٤/٩

المبحث الأول
دستور ١٩٥٨

في الرابع عشر من تموز ١٩٥٨ استولت مجموعة من الضباط على السلطة وقامت بتصفية رموز النظام الملكي في العراق، والغت القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ عند اصدارها دستورا مؤقتا في ٢٧ تموز ١٩٥٨ اعلن في مقدمته عن سقوط القانون الأساسي العراقي وتعديلاته كافة منذ ١٤ تموز سنة ١٩٥٨، واعتبر الدستور الجديد مؤقتا يعمل بأحكامه في فترة الانتقال لحين صدور دستور اخر.

وسنتناول دراسة دستور ١٩٥٨ من خلال التطرق إلى طريقة إقامته وخصائصه والسلطات التي اوجدها ثم الواقع السياسي والدستوري.

المطلب الاول
محتواه وطريقة إقامته

أولا- محتواه: احتوى الدستور على ثلاثين مادة، توزعت على أربعة ابواب، حيث حمل الباب الأول، عنوان (الجمهورية العراقية م١- ٦) والثاني (مصدر السلطات والحقوق والواجبات العامة م ٧- ١٩) والثالث (نظام الحكم م ٢٠- ٢٦). والرابع (أحكام انتقالية م ٢٧- ٣٠).

ثانيا. طريقة اقامته: ان البيان الذي اعلن عن ولادة دستور ١٩٥٨ كان موقعا من قبل رئيس الوزراء، اما الوثيقة الدستورية ذاتها فكانت تحمل توقيع أعضاء مجلس السيادة اضافة إلى تواقيع رئيس الوزراء والوزراء، من خلال ما تقدم فإن الدستور المذكور تم وضعه من قبل الحكام الجدد وهم مجلس السيادة ومجلس الوزراء، ولا يمكن وضعه تحت ظل أي اسلوب من الاساليب التقليدية لإقامة الدساتير، لأن الحكومة التي إقامته حكومة فعلية استولت على السلطة بالقوة دون سند من القانون.

المطلب الثاني
خصائصه

وتتمثل بالاتي:

١- كان دستورا موجزا: حيث احتوى على ثلاثين مادة توزعت على أربعة ابواب.

ويعد الدستور المذكور اعلانا دستوريا لأنه شرع من اجل ان (يوضح اسس الحكم الجديد إلى ان يتم تشريع الدستور الدائم بإستفتاء يعرب فيه الشعب بحرية تامة عن رأيه بأسلوب الحكم الديمقراطي الذي يختاره لنفسه)[١].

٢- أخذ بالنظام الجمهوري: حيث كان عنوان الباب الأول (الجمهورية العراقية) ونصت المادة الأولى من الدستور على ان (الدولة العراقية جمهورية مستقلة ذات سيادة كاملة).

١- انظر بيان رئيس الوزراء المنشور في الوقائع العراقية، العدد ٢، السنة الأولى ٢٨تموز، ١٩٥٨.

٣- أخذ بمبدأ سيادة الشعب: حيث نصت المادة السابعة منه على ان (الشعب مصدر السلطات). ولكن السلطة التي وضعت الدستور لم يكن مصدرها الشعب، وانما القوة ولذلك سميناها حكومة فعلية.

٤- اكد على توجه العراق القومي: وهذا مانصت عليه المادة الثانية بقولها (العراق جزء من الأمة العربية).

المطلب الثالث
هيئات الحكم

تباشر السلطات وفقا لدستور ١٩٥٨ من قبل هيئتين هما مجلس الوزراء ومجلس السيادة، ووفق الآتي:

الفرع الأول
مجلس السيادة

ويتكون من رئيس وعضوين، ويتولى رئاسة الجمهورية (م ٢٠)، ولم يذكر الدستور طريقة تعيين أعضائه ولا الشروط التي يجب ان تتوفر فيهم، ويبدو ان أمر تعيينهم يعود إلى رئيس الوزراء.

سلطات مجلس السيادة: ان سلطات المجلس تنحصر في التصديق على القوانين التي يقرها مجلس الوزراء وهذا ما يفهم من نص المادة (٢١) من الدستور التي تقول (يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية بتصديق مجلس السيادة). ولم يعالج الدستور حالة ما إذا رفض المجلس التصديق على تلك القوانين.

وكان الأجدر بواضعي الدستور المذكور ان يمنحوا مجلس السيادة سلطات واضحة ومحددة لأنه يتولى رئاسة الجمهورية. إذ ما معنى ان يتولى رئاسة الجمهورية اسما دون ان يحدد الدستور اختصاصات يباشرها؟ فهل اختصاصاته تنحصر باستقبال المبعوثين الدبلوماسيين فضلا عن تصديقه على القوانين؟.

الفرع الثاني
مجلس الوزراء

يتكون المجلس من رئيس وعدد من الاعضاء، ولم ينص الدستور على الحد الادنى أو الاعلى لعددهم، ولا الشروط التي يجب ان تتوفر في من يعين وزيرا[1]

اختصاصات مجلس الوزراء: ان مجلس الوزراء هو الحاكم في ظل دستور ١٩٥٨، لأنه كان يباشر السلطتين التشريعية والتنفيذية وفقا لمشيئته، ولا توجد اية قيود دستورية تحد من استخدامه لتلك السلطات في حالة اساءة استخدامها.

المطلب الرابع
الواقع السياسي والدستوري

المعروف ان الدستور ينظم العلائق بين الحكام من خلال تحديد اختصاصات كل منهم، وكيفية مباشرة تلك الاختصاصات من اجل الا

١ـ مع ملاحظة ان مجلس الوزراء الأول كان يتكون من رئيس الوزراء فضلا عن اثنى عشر وزيرا.

تتجاوز سلطة على أخرى. فهل سار الدستور بهذا الاتجاه؟ للأسف لم يوفق واضعو دستور سنة ١٩٥٨ في صياغته. وقد يكون من كتبه تعمد الابهام لمآرب في ذهن الحكام الجدد[1].

وكما سبق القول ان السلطة تركزت بيد مجلس الوزراء، يباشرها كيفما اتفق دون ان تكون هناك ضوابط تسهل ذلك، فلم ينص الدستور على كيفية اقرار مشروعات القوانين من مجلس الوزراء (باعتباره السلطة التشريعية)، وما هي العلاقة بين مجلس الوزراء ومجلس السيادة؟ وكيف تحل الخلافات في حالة رفض الاخير المصادقة على قرارات مجلس الوزراء؟ هناك اسئلة كثيرة تحتاج إلى اجابة.

ان الخلل الذي اعترى البناء الدستوري يعد من الاسباب التي ادت إلى تركيز كل السلطات بيد رئيس الوزراء، حيث اصبح مجلس السيادة تابعا له ويصادق على قراراته بشكل تلقائي، وكذلك اصبحت اجتماعات مجلس الوزراء (روتينية) هدفها تأييد سياسة رئيس الوزراء[2].

١ـ يذكر د.منذر الشاوي، ان مسودة الدستور وضعت من قبل الاستاذ حسين جميل، وقد وافق مجلس الوزراء حرفيا على مشروع الدستور بعد ان اضيف اليه مادتين. انظر د.منذر الشاوي، المصدر السابق، ص ١٥٢.

٢ـ يذكر د. جابر عمر وهو عضو في مجلس الوزراء انذاك (منذ اللحظات الأولى في المجلس ظهر واضحا ان الوزراء لا يناقشون كثيرا، كأنهم يتهيبون الدخول في مناقشات، مما اثار الشكوك في ان مجلس الوزراء يتعرض الى تكتلات منفصلة باتجاهات مختلفة. وكان عبد الكريم قاسم منذ اليوم الأول والاجتماع الأول يكدس الاوراق الروتينية، ويشغل أكثر الوقت في مسائل ورقية دون ان يدخل في مناقشات صميمية). انظر كتاب احمد فوزي، عبد الكريم قاسم وساعاته الاخيرة، الدار العربية للطباعة، طبعة ثانية، ١٩٨٩، ص ٨١

المبحث الثاني
دستور ٤ نيسان ١٩٦٣

في الثامن من شباط ١٩٦٣ اسقط نظام الحكم الذي اسس وفقا لدستور ١٩٥٨ بالقوة المسلحة، والغيت مؤسساته استنادا إلى البيان رقم (١٥) الذي أناط السلطة بالمجلس الوطني لقيادة الثورة. وبعد مدة وجيزة وفي الرابع من نيسان سنة ١٩٦٣ صدر قانون اطلق عليه (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٣)، نظم مباشرة السلطة من قبل الحكام الجدد، وقبل ان نبين كيفية قيام الدستور الجديد والسلطات التي نص عليها لابد ان نوضح مصير دستور ١٩٥٨.

ان دستور ١٩٥٨ ظل قائما بعد نجاح حركة التغيير، حيث سبق القول ان مصير الدستور بعد قيام ثورة أو انقلاب يتوقف على ارادة الحكام الجدد. فلهم الخيار في الغائه من عدمه. فما هو موقف الحكام الجدد من دستور ١٩٥٨؟.

بعد سقوط النظام لم يلغ دستور سنة ١٩٥٨ بشكل صريح و علني بكامله، الا انه تم تعديل فعلي في مؤسساته وذلك بإنبثاق المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي يباشر السلطة التشريعية بدلا من مجلس السيادة ومجلس الوزراء وهذا ما اعلن عنه صراحة من قبل الحكام الجدد في البيان (١٥) ومن ثم في القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣، اذن المواد المهمة في الدستور والتي تخص المؤسسات السياسية قد الغيت فعليا، اما المواد الاخرى والتي

لا تتعلق بمؤسسات الحكم ظلت نافذة لغاية صدور دستور ٢٩ نيسان لسنة ١٩٦٤، حيث نصت المادة ١٠٣ منه على الغاء دستور ١٩٥٨. وقد يثار تساؤل كيف كان الحكام الجدد يمارسون السلطة دون وجود دستور ينظم العلاقة بينهم.

ان الحاكم الحقيقي بعد الاستيلاء على السلطة هو المجلس الوطني لقيادة الثورة وقد اسند له بيان رقم (١٥) كل السلطات، اما المؤسسات الاخرى (رئاسة الجمهورية، رئاسة الوزراء)، فهي نابعة منه وتابعة له وهذا ما اكده القانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٣.

ومن المعروف كذلك قيام حكومة فعلية بعد نجاح الثورة أو الانقلاب تباشر السلطة وفقا لإجتهادها لحين صدور تشريع خاص بذلك مع ملاحظة ان القوانين التي كانت تشرع من قبل المجلس الوطني لقيادة الثورة تصدر استنادا إلى البيان رقم (١٥) لسنة ١٩٦٣ واستمر الحال كذلك حتى بعد صدور قانون ٤ نيسان لسنة ١٩٦٣ ولمدة تزيد عن شهر واحد، إذ اصبحت القوانين تصدر استنادا الى قانون ٤ نيسان لسنة ١٩٦٣.

تأسيسا على ما تقدم لا نستطيع ان نؤيد ما ذهب اليه د.منذر الشاوي بقوله ان هناك إلى جانب بعض النصوص الدستورية المكتوبة دستورا عرفيا يبين كيفية ممارسة السلطة السياسية إلى ان تمت إقامة دستور ٤ نيسان ١٩٦٣[١]، لأن قيام الدستور العرفي أو العرف الدستوري يحتاج إلى شيئ من الاستقرار والثبات، ومضي مدة مقبولة على ظهوره حتى يمكننا القول بقيامه، وليس من المعقول ان الدستور العرفي في العراق ولد

١- انظر د. منذر الشاوي، المصدر السابق، ص ١٦٦.

ومات خلال خمسة وخمسين يوما فضلا عن ذلك ان الاقرار ببقاء دستور سنة ١٩٥٨ نافذا وهو دستور مكتوب لا يجيز لنا القول بقيام دستور عرفي إلى جانبه حيث ان الاغلبية من الفقه متفقة على قيام عرف دستوري إلى جانب الدساتير المكتوبة وليس قيام دستور عرفي إلى جانب الدستور المكتوب [1].

وبعد ان تعرضنا لمصير دستور ١٩٥٨ سنتناول طريقة إقامة دستور سنة ١٩٦٣ والهيئات التي نص عليها

المطلب الأول
محتواه وطريقة اقامته

الفرع الأول
محتواه

احتوى الدستور المذكور على عشرين مادة اختصت أربعة عشر منها بالمجلس الوطني لقيادة الثورة، حيث عالجت تكوينه وسلطاته وحصانة عضو المجلس وجلسات المجلس والتصويت فيه ومكتب امانة السر ثم الراتب والمخصصات بينما اختصت المادتان الخامسة عشر والسادسة عشر برئيس الجمهورية والعلاقة بينه وبين المجلس، اما المواد الاربع الاخرى فتناولت امورا شكلية كنص المادة (١٩) الذي ينص على اعتبار هذا القانون قانونا دستوريا فهو يعد كذلك مادام يختص بتنظيم المؤسسات الدستورية، ولكنه لا يختلف عن القوانين العادية من حيث تعديله، لأنه لم

١- انظر د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، القاهرة، ١٩٧٩، مطبعة عين شمس، ص ١٥٥ وما بعدها.

يرد في القانون نص يعالج مسألة التعديل وبالتالي يعدل كالقوانين العادية من قبل السلطة التي وضعته.

ومن المواد الاخرى التي لا مبرر لذكرها نص المادة (٢٠) والذي ينص (على الوزراء كافة تنفيذ هذا القانون)، إذ ان القانون شرع لتنظيم اختصاصات المجلس الوطني ورئيس الجمهورية فما علاقة الوزراء بتنفيذه؟.

الفرع الثاني
طريقة إقامته

وضع الدستور من قبل المجلس الوطني لقيادة الثورة، وكان المفروض ان يحمل تواقيع أعضاء المجلس، الا انه وقع من رئيس الجمهورية والوزراء. وكما سبق القول ان الدساتير التي توضع بعد الثورة أو الانقلاب من قبل حكومات فعلية لا يمكن وضعها ضمن الطرق التقليدية لوضع الدساتير

ومما يؤخذ على القانون المذكور تسميته (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة) في الوقت الذي تصدى فيه القانون لبيان اختصاصات المجلس الوطني ورئيس الجمهورية والعلاقة بينهما.

وكان الأفضل الغاء دستور ١٩٥٨ صراحة وتسمية قانون ٤ نيسان اعلانا دستوريا، مع الاخذ بنظر الاعتبار مسألة تبويبه بشكل افضل.

المطلب الثاني
هيئات الحكم

اوجد الدستور هيئتين هما: المجلس الوطني لقيادة الثورة ورئيس الجمهورية.

الفرع الأول
المجلس الوطني لقيادة الثورة

اولا- تركيبة المجلس: يتألف المجلس من عدد من الاعضاء لا يزيد عددهم عن عشرين عضوا. ولم ينص القانون على شروط العضوية، الا انه يتضح من المادة الأولى له ان تسمية أعضاء المجلس تمت قبل الاستيلا على السلطة أو خلالها حيث انها تنص على ان المجلس الوطني لقيادة الثورة هو الجهاز الثوري القيادي الذي قاد جماهير الشعب والقوات المسلحة الوطنية في الرابع عشر من رمضان. ويتكون من أعضاء لا يزيد عددهم على عشرين عضوا. فالمجلس وفق النص السابق هو الذي اعد خطة الاستيلاء ونفذها، وتأسيسا على ذلك يعد المجلس سلطة فعلية استولت على الحكم بالقوة من خلال ذلك المجلس. اما رئاسة المجلس فكانت دورية، حيث ينتخب المجلس رئيسا دوريا له من بين أعضائه ولمدة شهرين، وتقتصر اختصاصاته على إدارة جلسات المجلس ودعوته للإجتماع (م٥).

ثانيا- اختصاصاته: نص الدستور على اختصاصات عديدة للمجلس، فهو صاحب السلطة التشريعية الذي يضع القوانين والانظمة، وله سلطة التعديل والالغاء أيضا وكذلك سلطة اقرار المعاهدات والاتفاقيات واعلان الحرب وقبول الصلح.

وللمجلس أيضا القيادة العامة للقوات المسلحة والشرطة والحرس القومي، ويمارس صلاحيات القائد العام للقوات المسلحة، ويشترك في مباشرة السلطة التنفيذية من خلال سلطته في تأليف الوزارة وقبول استقالتها واقالتها، والمصادقة على قرارات مجلس الوزراء، وتعيين كبار الموظفين. وللمجلس أيضا حق التصديق على أحكام الاعدام أو تبديلها وله كذلك تخفيف العقوبة ورفعها بعفو خاص. فضلا عن ذلك للمجلس (بوجه عام الاشراف على شؤون الجمهورية العراقية بما يحقق حماية الثورة والوصول إلى اهدافها التي اشار إليها بيان اعلانها والبيانات الرسمية الاخرى التي صدرت وتصدر من وقت إلى اخر، وتيسير السبل أمام مسيرتها حتى تستكمل كل غاياتها وذلك كله في مدة الانتقال) م ٢ الفقرة ١٠ من القانون.

الفرع الثاني
رئيس الجمهورية

يوجد إلى جانب المجلس الوطني رئيس الجمهورية. ومن خلال قراءة اختصاصات المجلس الوطني، يلاحظ عدم بقاء اختصاصات فعلية وحقيقية يمارسها رئيس الجمهورية. وتركت له بعض الاختصاصات الشكلية التي تتمثل بإبرام المعاهدات والاتفاقيات التي يصادق عليه المجلس الوطني لقيادة الثورة، واعتماد رؤساء البعثات السياسية لدى الدول الأجنبية وهيئة الامم المتحدة وقبول اعتماد رؤساء البعثات السياسية الأجنبية لدى الجمهورية العراقية. والتوقيع على القوانين التي يصادق عليها المجلس الوطني، واصدار مرسوم تأليف الوزارة وقبول استقالتها واقالتها وتعيين

وزير أو أكثر وقبول استقالته أو اقالته حسب قرار المجلس وتصدر بإسمه المراسيم الجمهورية. (م ١٥)

الفرع الثالث
العلاقة بين المجلس الوطني ورئيس الجمهورية

اعطت المادة السادسة عشر من الدستور لرئيس الجمهورية حق الاعتراض التوقيفي على القوانين والانظمة والمراسيم والقرارات التي يقرها المجلس، وذلك من خلال ابداء رأيه إلى المجلس خلال اسبوع واحد. وفي هذه الحالة يعقد المجلس جلسة يجري فيها بحث الامر والتصويت مرة أخرى على ما اعترض عليه رئيس الجمهورية، فإذا تمت الموافقة عليه بأكثرية الثلثين اعتبر قرار المجلس قطعيا.

المطلب الثالث
الواقع الدستوري والسياسي

ان قانون ٤ نيسان اوضح بجلاء ان كل السلطات تتركز في المجلس الوطني لقيادة الثورة ولذلك سمي هذا القانون (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة)، والى جانب هذه المؤسسة العليا اوجد القانون رئاسة الجمهورية، والتي يتضح من خلال نصوص القانون المذكور ان رئيسها لا يملك من السلطة غير الاختصاصات الشكلية، وهذا في تقديرنا أحد اسباب قيام رئيس الجمهورية بمحاولة الالتفاف على قيادة المجلس واستقطابه لبعض أعضائه بغية تأييده في الاستيلاء على السلطة في الثامن عشر من تشرين الثاني ١٩٦٣. وكذلك من الاسباب المهمة التي اوجدت التناقض بين المجلس ورئيس الجمهورية عدم وجود الانسجام بين توجهات الجانبين.

المبحث الثالث
دستور ٢٩ نيسان لسنة ١٩٦٤

قبل صدور هذا الدستور، صدر قانون ٢٢ نيسان لسنة ١٩٦٤، سمي بقانون (المجلس الوطني لقيادة الثورة) ونص على آلية تشكيل هذا المجلس واختصاصاته. الا ان المجلس الوطني لم يباشر اختصاصاته بشكل فعلي لأن المادة الثالثة عشرة منه منحت صلاحيات المجلس إلى رئيس الجمهورية لمدة عام تتجدد تلقائيا بتقدير منه. وقد الغيت هذه المادة في نهاية عام ١٩٦٤، الا ان المجلس ظل دون تأثير حتى تم الغائه في ١٩٦٥/٩/٨[١]. ولذلك ستقتصر دراستنا على دستور ١٩٦٤.

المطلب الأول
محتوى الدستور وطريقة إقامته وخصائصه

الفرع الأول
محتواه وطريقة إقامته

أولاً- محتواه: احتوى الدستور على مائة وستة مواد توزعت على ستة ابواب، وكان عنوان الباب الأول الدولة (م١- ٣) والباب الثاني المقومات

١- انظر نص قانون ٢٢ نيسان، الوقائع العراقية، العدد ٩٤٨، لسنة ١٩٦٤. د.رعد الجدة، مصدر سابق، ص ٣٨٥.

الاساسية للمجتمع (م٤- ١٧) والباب الثالث الحقوق والواجبات العامة (م١٨- ٣٩) والباب الرابع نظام الحكم (م٤٠- ٩٣) واشتمل على أربعة فصول اختصت برئيس الدولة والسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية. اما الباب الخامس فعنوانه أحكام عامة (م٩٤- ٩٧) والباب السادس أحكام انتقالية (م٩٨- ١٠٦)[١].

ثانيا- طريقة إقامته: وضع الدستور من قبل لجنة حكومية برئاسة رئيس الجمهورية وعضوية عدد من الوزراء وعدد من موظفي رئاسة الجمهورية. ويلاحظ ان اللجنة تأثرت بنصوص دستور ٢٥ اذار لسنة ١٩٦٤ المصري، ولذلك جاءت أكثر نصوصه محاكية أو مطابقة لنصوص ذلك الدستور.

وبعد الانتهاء من اعداد مسودة الدستور عرضت على مجلس الوزراء الذي وافق عليها وتم اصداره بعد ذلك من رئيس الجمهورية. ان السلطة التي اقامت هذا الدستور هي مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية وليس (المجلس الوطني لقيادة الثورة) صاحب السلطة التشريعية وفقا لقانون ٢٢ نيسان ١٩٦٤. ونرى ان ذلك جاء منسجما مع واقع الحال حين ذاك. لأن صاحب السلطة الفعلي هو رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، اما دور المجلس الوطني فكان دورا شكليا وهامشيا كما سبق القول.

١- نشر الدستور في الوقائع العراقية، العدد ٩٤٩، لسنة ١٩٦٤.

الفرع الثاني
خصائصه

١- دستور مؤقت: وهذا ما ورد في مقدمته (نعلن هذا الدستور المؤقت) وكذلك وردت كلمة مؤقت في المواد ١٠٥، ١٠٤، ١٠٢، ١٠٠، ٩٩، ٩٨.

وحددت المدة الانتقالية بثلاث سنوات اعتبارا من تاريخ نفاذ الدستور، وعليه يجب ان يوضع الدستور الدائم خلال هذه المدة، الا ان المادة ١٠٤ منه نصت على بقاء الدستور المؤقت نافذ المفعول حتى نفاذ الدستور الدائم الذي يضعه مجلس الأمة أو قيام دولة الوحدة، ففي حالة عدم وضع الدستور الجديد يبقى الدستور المؤقت نافذا، وهذا ما حصل في الواقع إذ بقي هذا الدستور نافذا حتى سقوط النظام في السابع عشر من تموز ١٩٦٨ وصدور دستور ٢١ ايلول ١٩٦٨ الذي اعلن سقوطه.

ومما تجدر الاشارة اليه ان صياغة الدستور وكثرة مواده التي بلغت (١٠٦) يتعارض وطبيعة الدساتير المؤقتة، التي يفترض ان تضع الخطوط العامة للعلائق بين السلطات الحاكمة لحين وضع دستور اخر أكثر تفصيلا.

٢- نص على مبدأ الديمقراطية الاشتراكية المستمدة من التراث العربي وروح الاسلام (م١).

٣- نص على ان العراق جزء من الأمة العربية وان الحكومة تلتزم بالعمل على تحقيق الوحدة العربية الشاملة (مبتدئة بالوحدة مع الجمهورية العربية المتحدة). (م- ١- من الدستور).

٤- نص على ان الاسلام دين الدولة والقاعدة الاساسية لدستورها (م٣)، وباعتقادنا ان هذا النص يلزم السلطة التشريعية بعدم تشريع اية قانون يتعارض ومبادئ الشريعة الاسلامية.

٥- دستور مرن: لم ينص الدستور على طريقة تعديله ولذلك نرى انه يتساوى والقانون العادي في ذلك، ويعدل من قبل الجهة التي تختص بسلطة التشريع وهي رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وهي الجهة التي اصدرته، وبالفعل اجريت التعديلات المتعددة عليه من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

المطلب الثاني
هيئات الحكم

الفرع الأول
رئيس الدولة

خص الدستور رئيس الدولة بالفصل الأول من الباب الرابع ونظمت المواد من ٤٠- ٦٠ ما يتعلق برئيس الدولة، ويتضح مما تقدم الاهمية الكبيرة التي اولاها الدستور له.

أولاً- آلية اختياره: لم ينص الدستور على طريقة اختيار الرئيس وانما نص في المادة (١٠١) منه على استمرار الرئيس الحالي على ممارسة مهام منصبه إلى ان ينتخب رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام الدستور الدائم.

اما الشروط التي يجب ان تتوفر فيه وفقا للمادة ٤١ من الدستور فهي وفق الآتي:

- السن: الا يقل عمره عن اربعين عاما.
- الجنسية: ان يكون عراقيا من ابوين عراقيين.
- الدين: ان يكون مسلما.
- الاهلية: ان يكون متمتعا بحقوقه المدنية، ولم تذكر المادة ضرورة تمتعه بالحقوق السياسية.
- التميز: ان يكون ممن قدموا للوطن والامة خدمات مشهودة.

ثانيا- سلطاته: رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية والقائد العام للقوات المسلحة (م٤٠- ٤٧) من الدستور ويباشر السلطات الآتية:

- تعيين رئيس الوزراء ونوابه والوزراء وقبول استقالاتهم واعفائهم من مناصبهم.
- المصادقة على القوانين والانظمة وقرارات مجلس الوزراء.
- اقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية والمصادقة عليها، وهنا انيطت مهام السلطة التشريعية التي تتولى اقرار المعاهدات الدولية في الدساتير المختلفة برئيس الدولة، وكان من الأفضل ان تناط هذه المهمة بمجلس الوزراء بإعتباره صاحب السلطة التشريعية وفقا للمادة ٦٣ من الدستور.
- كذلك يقوم الرئيس بتعيين الضباط واحالتهم على التقاعد وفقا للقانون. ويعين كذلك الموظفين المدنيين والقضاة والحكام والممثلين السياسيين وفقا للقانون، ويعتمد رئيس الجمهورية ممثلي الدول الأجنبية والهيئات الدولية لدى الجمهورية العراقية (م٦٤).

- والرئيس هو الذي يعلن الحرب ويقبل الهدنة والصلح بعد موافقة مجلس الوزراء، ومجلس الدفاع الوطني، وهو الذي يعلن حالة الطوارئ بعد موافقة مجلس الوزراء.

- وهناك اختصاص استثنائي لرئيس الدولة، إذ له في حالة حدوث خطر عام أو احتمال حدوثه ان يصدر قرارات لها قوة القانون بعد موافقة مجلس الوزراء(م ٥١)، ويلاحظ ان هذا النص يحاكي نص المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، مع ملاحظة ان واضعيه لم يضعوا قيودا تحد من سلطة رئيس الجمهورية في مباشرة هذا الاختصاص الواسع سوى العودة إلى مجلس الوزراء عند اتخاذه قرارات استنادا لهذه المادة، ومن الصعب جدا ان يعارض مجلس الوزراء رئيس الجمهورية إذا ما علمنا ان رئيس الوزراء والوزراء يعينون ويقالون من قبل رئيس الجمهورية.

- وكذلك لرئيس الجمهورية حق تخفيف اية عقوبة أو رفعها بعفو خاص، ولا ينفذ حكم الاعدام الا بتصديق منه (م٥٢).

الفرع الثاني
الحكومة

تتألف الحكومة من رئيس وزراء ونواب له والوزراء، ورئيس الوزراء هو الذي يدير اعمال الحكومة ويرأس مجلس الوزراء. (م ٦٥)

ويشترط فيمن يعين رئيسا للوزراء أو نائبا له أو وزيرا الشروط الآتية:

- السن: الا يقل عن الثلاثين عاما.

- الجنسية: ان يكون عراقياً من ابوين عراقيين.

- الاهلية: ان يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية.

وتباشر الحكومة الاختصاصات التي تتعلق بالجانب التنفيذي، كتوجيه وتنسيق ومراجعة اعمال الوزراء والمصالح والهيئات العامة، واصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقا للقوانين والانظمة، واعداد مشروعات القوانين والانظمة، فضلا عن الاختصاصات الاخرى التي نصت عليها المادة (٦٩) من الدستور.

الفرع الثالث
السلطة التشريعية

نظم الفصل الثاني من الباب الرابع السلطة التشريعية ونصت المادة الحادية والستون على ان مجلس الأمة هو الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية. وأحالت المادة (٦٢) من الدستور على القانون مسألة تشكيل مجلس الأمة، وصدر القانون رقم (٧) لسنة ١٩٦٧ الخاص بإنتخاب أعضاء مجلس الأمة[1]، وحددت بموجبه الشروط التي تتوافر في الناخب وكذلك الشروط التي يجب توافرها في المرشح والتي حددت بالاتي:

- الجنسية: إذ يجب ان يكون عراقيا من ابوين عراقيين.

- العمر: الا يقل عن ثلاثين سنة ميلادية.

- الاهلية: ان يكون متمتعا بكامل حقوقه المدنية.

- ان يحسن القراءة والكتابة.

١- نشر في الوقائع العراقية رقم ٢٧٠ في ١٩٦٧/٢/٩

- والا يكون محكوما عليه بالحبس مدة سنة فأكثر لجريمة غير سياسية أو بالحبس مطلقا لجريمة مخلة بالشرف ما لم يكن قد رد اليه اعتباره.

- الولاء: ان يكون مؤمنا بثورة الرابع عشر من تموز ومبادئها واهدافها.

هذا وقد حددت المادة (١٧) من القانون عدد أعضاء المجلس بمائة وخمسين عضوا، ويكون توزيع المقاعد بين المحافظات على اساس نسبة عدد نفوسها إلى مجموع نفوس العراق كله.

هذا وخصص القانون نسبة ٢٥٪ من أعضاء المجلس للعمال والفلاحين، واعطي لرئيس الجمهورية صلاحية تعيين عدد من الاعضاء لا يزيد على خمسة عشر عضوا.

هذا من الجانب النظري، اما من الناحية العملية فإن هذا القانون ظل مجرد حبرا على ورق ولم ينفذ حتى سقط النظام ودستوره في ١٩٦٨\٧\١٧.

المطلب الثالث
الواقع الدستوري والسياسي لدستور سنة ١٩٦٤

ان الدستور المذكور جاء منسجما مع هدف وطموح رئيس الجمهورية، ويلاحظ بجلاء هيمنة الرئيس على كافة المؤسسات الفاعلة من خلال اختصاصاته المتعددة، وهذا ما ادى إلى تهميش الهيئات الاخرى. إذ يلاحظ ان (المجلس الوطني لقيادة الثورة) يتألف من الضباط العسكريين فقط والذين يكون لرئيس الجمهورية الدور الفعال في اختيارهم، ونتيجة لذلك كان هذا المجلس مجلسا اسميا ولا يباشر سلطات فعلية، لأن سلطاته

انيطت برئيس الجمهورية وفقا للمادة (١٣) من الدستور التي نصت على ان (يمارس رئيس الجمهورية صلاحيات استثنائية تتضمن جميع صلاحيات المجلس الوطني لقيادة الثورة لمدة عام واحد، تتجدد تلقائيا كلما تطلب الامر ذلك وبتقدير منه)[١]. وتأكيدا لهيمنة رئيس الجمهورية بشكل اوضح اعلن في الثامن من ايلول ١٩٦٥ الغاء قانون (المجلس الوطني لقيادة الثورة)[٢] ونقل صلاحياته التشريعية إلى مجلس الوزراء.

والحقيقة ان مجلس الوزراء لم يكن حاله افضل من حال المجلس الوطني، لأن رئيس المجلس واعضائه يعينون ويعفون من رئيس الجمهورية، ولذلك يقوم المجلس بتنفيذ سياسة رئيس الدولة ولا يقوى على معارضته.

١- الغيت هذه المادة بموجب القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٦٤، الا ان وجودها من عدمه سيان لأن سلطات المجلس الوطني كانت تمارس من قبل رئيس الجمهورية وفقا للدستور

٢- نشر في الوقائع العراقية العدد ١١٦٧، في ٩ ايلول سنة ١٩٦٥.

المبحث الرابع
دستور ١٩٦٨/٩/٢١

في السابع عشر من تموز ١٩٦٨ تم الاستيلاء على السلطة وابعد رئيس الجمهورية (عبد الرحمن محمد عارف) إلى خارج العراق وأنيطت السلطة ب(مجلس قيادة الثورة) وفقا للبيان رقم (١) الذي صدر عن المجلس.

ومن الناحية الدستورية ظل دستور ١٩٦٤ نافذا حتى اعلان الدستور الجديد الذي نص في المادة الثالثة والستين منه على الغاء دستور ١٩٦٤ المؤقت وتعديلاته.

وسنتناول دراسة دستور ١٩٦٨ بإيجاز ووفق الآتي:

المطلب الأول
محتوى الدستور وطريقة إقامته وخصائصه

الفرع الأول
محتوى الدستور وطريقة إقامته

أولا- محتواه: احتوى الدستور على ديباجة وخمس وتسعين مادة، توزعت على خمسة ابواب، إذ خصص الباب الأول (للدولة م١- ٦) والثاني (للمقومات الاساسية للمجتمع م٧- ١٩) والثالث (للحقوق والواجبات

العامة م٢٠- ٤٠) والرابع (لنظام الحكم م٤١- ٨٧) وضم هذا الباب أربعة فصول تناولت نظام الحكم مجلس قيادة الثورة، رئيس الجمهورية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، اما الباب الخامس فخصص (للأحكام المتفرقة م٨٨- ٩٥).

ثانيــا- طريقة اقامته: أصدر الدســتور مجلس قيادة الثــورة، وهو الجهة التي اسـتولت على السـلطة وفقـا للبيان رقم واحـد"(١) وهذا ما ورد في ديباجة الدســتور(نعلن هذا الدستور المؤقت..... ليعمل به حتى يوضع دسـتور البلاد الدائم) وتأسيسا على ذلك فان الدستور وضعته حكومة فعلية ومن الصعوبة بمكان وضعه ضمن اساليب إقامة الدساتير.

الفرع الثاني
خصائصه

تتمثل خصائص الدستور بالاتي:

١- دسـتور مؤقت ورد في ديباجة اعلان الدسـتور (نعلن هذا الدستور المؤقـت) الا انه لم تحدد مدة لإيقاف العمل بأحكامه وهذا ورد في المادة الثانية والسـتين منه على بقائه نافذ المفعول حتى نفذ الدستور الدائم الذي يضعه المجلس الوطني.

هذا ويلاحظ ان صياغة الدسـتور وكثرة مـواده التي تتألف من (٩٥) مـادة تتنافـى وطبيعـة الدسـاتير المؤقتة، التي يجب ان تتسـم بالايجاز.

١- نشر البيان رقم (١) في الوقائع العراقية العدد ١٥٩٨ في ١٨ تموز ١٩٦٨.

٢- نص على مبدأ السيادة الشعبية، وذلك من خلال ما ورد في المادة الثالثة منه على ان الشعب مصدر السلطات. ونص أيضا على مبدأ الديمقراطية الشعبية التي تستمد اصولها من التراث العربي وروح الاسلام (م١). مع الاشارة إلى ان الشعب لم يكن مصدر السلطة التي وضعت الدستور.

٣- نص على ان الاسلام دين الدولة والقاعدة الاساسية لدستورها[1]. وهذا يعني ان الشريعة الاسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع، وبما ان الدستور هو القانون الاعلى الذي عدها القاعدة الاساسية لكل القوانين الادنى، لذا نرى ان الشريعة الاسلامية تعد قاعدة لكل القوانين الوضعية ولا يجوز ان يشرع قانونا يتعارض مع مبادئها

٤- دستور مرن: لم يعالج الدستور طريقة تعديله وانما أجاز لمجلس قيادة الثورة ان يعدله، اذا اقتضت الضرورة ذلك. وتأسيسا على ذلك نرى ان هذا الدستور يعامل معاملة القوانين العادية من حيث السمو الشكلي، لأن مجلس قيادة الثورة هو السلطة التشريعية وهو من شرع الدستور ويشرع كذلك القوانين ويعدلها ويلغيها، فله أيضا سلطة تعديل الدستور والغائه. وفعلا تم الغاء الدستور من قبل مجلس قيادة الثورة في ١٦\٧\١٩٧٠ وصدر دستور جديد

١- ان نص هذه المادة يطابق نص المدة الثالثة من دستور ٢٩ نيسان لسنة ١٩٦٤.

المطلب الثاني
هيئات الحكم

[illegible]

الفرع الأول
مجلس قيادة الثورة

عرف الدستور في المادة الحادية والاربعين منه مجلس قيادة الثورة بأنه (الجهاز الثوري الذي قاد جماهير الشعب والقوات المسلحة صبيحة السابع عشر من تموز ١٩٦٨ وتم تسمية أعضائه بقانون).

ومن خلال النص المذكور يتضح ان المجلس هو الذي قاد عملية الاستيلاء، وعليه فهو موجود قبل البدء بتلك العملية ونجاحها، وان احالة الدستور إلى القانون لتسمية أعضاء المجلس غير موفقة حيث ان البيان رقم (٢) الصادر عن مجلس قيادة الثورة اشار إلى تشكيل المجلس مستندا في ذلك إلى البيان رقم (١)، وخوله مباشرة السلطة العليا في العراق بما فيها [illegible] المسلحة حيث ما ورد في الدستور المؤقت (دستور ١٩٦٤) والقوانين الاخرى كافة وانتخاب رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة[1].

وسبق القول ان الجهة التي تستولي على السلطة بالقوة هي حكومة فعلية اوجدها الواقع وتباشر سلطاتها بحكم هذا الواقع الجديد. وتأسيسا على ذلك يلاحظ ان الدستور لم يشترط شروطا في من يكون عضوا في

١- نشر البيان في الوقائع العراقية، العدد ١٥٩٨ في ١٨/٧/١٩٦٨.

مجلس قيادة الثورة، لأن المجلس شكل قبل وضع الدستور، وعرف بأنه (الجهاز الثوري الذي قاد جماهير الشعب....).

اختصاصات المجلس: تعددت الاختصاصات التي يباشرها المجلس بإعتباره اعلى سلطة في الدولة وذلك وفق الآتي:

اولا- في المجال التشريعي: مجلس قيادة الثورة هو الذي يمارس السلطة التشريعية (م٥٨)[١] وذلك من خلال اصداره القوانين والقرارات التي لها قوة القنون.

[illegible] صدر من آذار ١٩٦٩ واضاف الفقرة الثامنة للمادة (٤٤) منه والتي جاء فيها (لمجلس قيادة الثورة اصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون دون الرجوع إلى مجلس الوزراء)[٢].

وكان النص قبل هذا التعديل يخول مجلس قيادة الثورة صلاحية إصدار قرارات لها قوة [illegible]

ويلاحظ ان التعديل الذي اضيفت من خلاله عبارة (دون الرجوع إلى مجلس الوزراء) [illegible] مع نص المادة (٥٨) من الدستور التي تنص على ان مجلس قيادة الثورة يمارس السلطة التشريعية إلى حين انعقاد الجلسة الاولى للمجلس الوطني، إذ انها كانت مقيدة بالفقرة (٤) من المادة (٦٤) من الدستور والتي تنص

١- كان الأفضل ان تكون المادة (٥٨) ضمن العنصر [illegible] وضعها في الفصل الثاني الذي عنوانه رئيس الجمهورية وسلطاته لم يكن موفقاً، لأنه نص على اختصاص مجلس قيادة الثورة ولا علاقة لها برئيس الجمهورية

٢- [illegible] الفقرة (دون الرجوع إلى مجلس الوزراء) بالتعديل الرابع للدستور، منشور في الوقائع العراقية ١٨١٩ لسنة ١٩٦٩.

على ان من اختصاصات الحكومة (الموافقة على لوائح القوانين والانظمة)، وكان الأفضل الغاء هذه الفقرة عند صدور التعديل الأول للدستور، الا انها ظلت نافذة حتى صدور التعديل الرابع للدستور في ١٩٦٩\١١\٢٤ الذي الغى هذه الفقرة وخول مجلس الوزراء صلاحية اعداد لوائح القوانين والانظمة.

وهذا يعني ان مجلس الوزراء لا يشارك مجلس قيادة الثورة في السلطة التشريعية كما كان وفقا للنص السابق وانما اصبحت مهمته محصورة في الاعداد فقط.

ثانيا- في المجال التنفيذي: يباشر مجلس قيادة الثورة الصلاحيات الآتية:

- انتخاب رئيس الجمهورية ونوابه[1]. (ولم يوضح الدستور كيفية انتخابهم).
- الاشراف على القوات المسلحة وقوى الامن الداخلي.
- اعلان التعبئة واعلان الحرب وقبول الهدنة وعقد الصلح.
- الاشراف على شؤون الجمهورية بما يحقق حماية الثورة والوصول إلى اهدافها.
- وكذلك للمجلس بأغلبية ثلثي أعضائه الاصليين حق اقالة أحد أعضائه وضم أعضاء جدد إليه على ألاّ يزيد عدد الأعضاء على خمسة عشر عضواً. وله بأغلبية عدد أعضائه قبول استقالة أحد أعضائه (م ٤٣ من الدستور).

١- اضيفت كلمة (ونوابه) في التعديل الرابع الصادر في ١٩٦٩\١١\٢٤.

هـذا وتتخذ القرارات في المجلـس باكثرية أعضائه الحاضرين مالم ينـص خلاف ذلك في الدسـتور، وفي حالة التعادل فـي التصويت يرجح الجانب الذي فيه الرئيس (م ٤٨ من الدستور).

الفرع الثاني
رئيس الجمهورية

رئيس مجلس قيادة الثورة هو رئيس الجمهورية ورئيس الدولة حكما وكذلك القائد العام للقوات المسـلحة ورئيس السـلطة التنفيذية. (م ٥٠ من الدستور). ويباشر الرئيس اختصاصات عديدة من أهمها:

- تعييـن الـوزراء وقبول اسـتقالاتهم واعفائهم مـن مناصبهم ويكونون مسؤولين امامه في اداء وظائفهم وتصرفاتهم[١].
- المصادقة على المعاهدات والاتفاقات الدولية.
- إصدار القوانين والانظمة والقرارات اللازمة لتنفيذها.

فضلا عن الاختصاصات الاخرى التي نصت عليها المادة الخمسون من الدستور.

الفرع الثالث
السلطة التنفيذية

اختـص الفصل الثالث من الباب الرابع بالسـلطة التنفيدية ونظم من خلاله عمل كل من: الحكومة، القوات المسلحة والادارة المحلية

١- كان هذا الاختصاص منوط بمجلس قيادة الثورة قبل التعديل.

وكان الأفضل ان يخصص فصل السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والوزراء وترك مسألة القوات المسلحة والادارة المحلية للقوانين العادية.

وسنشير إلى الحكومة (الوزارة) كونها جزءا من السلطة التنفيذية. حيث عرفتها المادة الثانية والستون على ان (الحكومة هي الهيئة التنفيذية والادارية العليا تتكون من رئيس الجمهورية والوزراء). ونصت المادة السادسة والستون منه على الشروط التي يجب توافرها فيمن يكون وزيرا وحددتها بالاتي:

١- الجنسية: يجب ان يكون عراقيا من ابوين عراقيين ينتميان إلى اسرة تسكن العراق منذ سنة ١٩٠٠ شمسية وكانت تتمتع بالجنسية العثمانية سابقا.

٢- العمر: الا يقل عمره عن ثلاثين سنة.

٣- الاهلية: ان يكون متمتعا بكامل حقوقه المدنية والسياسية.

اما اختصاصات الحكومة فتتمثل بتنفيذ القوانين وكل ما يتعلق بالمسائل الإدارية الاخرى التي نصت عليها المادة (٦٤) من الدستور.

المبحث الخامس
دستور ١٦/٧/١٩٧٠ المؤقت

المطلب الأول
محتواه وطريقة إقامته وخصائصه

الفرع الأول
محتواه وطريقة إقامته

أولاً- محتواه: احتوى الدستور على سبعين مادة توزعت على خمسة ابواب حمل الباب الأول عنوان (جمهورية العراق م ١- ٩) والثاني (الاسس الاجتماعية والاقتصادية م ١٠- ١٨) والثالث (الحقوق والواجبات الاساسية م ١٩- ٣٦) والرابع (مؤسسات جمهورية العراق م٣٧- ٦٤)، وقسم إلى خمسة فصول، اختص الفصل الأول بمجلس قيادة الثورة والثاني بالمجلس الوطني والثالث برئيس الجمهورية والرابع بمجلس الوزراء والخامس بالقضاء. اما الباب الخامس فحمل عنوان (أحكام عامة م ٦٥- ٧٠).

ثانياً- طريقة إقامته: وضعت دستور ١٩٧٠ لجنة تألفت برئاسة نائب رئيس مجلس قيادة الثورة[1] وعضوية كل من، رئيس ديوان رئاسة الجمهورية،

١- سبق ذلك تأليف لجنة برئاسة رئيس الدائرة القانونية في مجلس قيادة الثورة وعضوية استاذين من كلية القانون والسياسة في جامعة بغداد، الا انه لم يوجد بمسودة الدستور التي اعدتها تلك اللجنة. انظر د منذر الشاوي، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٢١، هامش ١.

ورئيس الدائرة القانونية في مجلس قيادة الثورة، واربعة اساتذة من كلية القانون والسياسة في جامعة بغداد. وبعد سلسلة من الاجتماعات وضعت مسودة الدستور ورفعت إلى مجلس قيادة الثورة الذي اقرها بعد ادخال بعض التعديلات البسيطة عليها.

وهذا يعني ان الدستور وضع من الجهة التي تتولى السلطة المتمثلة بمجلس قيادة الثورة.

الفرع الثاني
خصائصه

اتسم الدستور بالخصائص الاتية:

١- أخذ بالنظام الجمهوري وبالنهج الاشتراكي، حيث نصت المادة الأولى منه على ان (العراق جمهورية ديمقراطية شعبية ذات سيادة، هدفه الاساس تحقيق الدولة العربية الواحدة، واقامة النظام الاشتراكي).

٢- نص على ان الشعب مصدر السلطة وشرعيتها (م ٢). الا ان الشعب لم ينتخب الهيئة التي وضعت الدستور وتحكم البلاد (مجلس قيادة الثورة).

٣- نص على انتماء العراق للأمة العربية بقوله ان (العراق جزء من الأمة العربية) (م٥- الفقرة أ).

٤- نص على الوحدة الوطنية للشعب العراقي بقوله (يتكون الشعب العراقي من قوميتين رئيسيتين، هما القومية العربية والقومية الكردية. ويقر هذا الدستور حقوق الشعب الكردي القومية والحقوق المشروعة للاقليات كافة ضمن الوحدة العراقية) (م٥- الفقرة ب).

ومع اقرار الدستور بوجود قوميتين رئيسيتين الا انه لم يتجاهل وجود الاقليات الاخرى وضمان حقوقها، وهذا نقص كان يعتري الدساتير السابقة.

المطلب الثاني
هيئات الحكم

تتمثل هيئات الحكم بمجلس قيادة الثورة، المجلس الوطني، رئيس مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، والسلطة القضائية

الفرع الأول
مجلس قيادة الثورة

أولا- تركيبة المجلس: يتألف المجلس من الرئيس ونائبه وستة أعضاء تمت تسميتهم في الدستور وفقا للفقرة (ب) من المادة (٣٧).

ويلاحظ على تشكيلة المجلس، ان اعضاؤه يختارون من بين أعضاء القيادة القطرية لحزب البعث[١]، حيث كان جميع اعضائه وفق اخر تشكيلة له قبل سقوط النظام، هم اعضاء في القيادة القطرية ما عدا عضواً واحداً، وهذا يعني ان الحزب هو الذي يختار أعضاء المجلس وله دور مؤثر في

١- مع الاشارة الى ان الدستور عدل في عام ١٩٧٧ ونص على اعتبار اعضاء القيادة القطرية اعضاء في مجلس قيادة الثورة، ماعدا عضو واحد لم يكن من اعضاء القيادة القطرية، وحدد عدد أعضاء المجلس باثنين وعشرين عضوا، ثم عدل في عام ١٩٨٢ ونص على اسماء اعضاء المجلس بالاسم مع تقليص العدد إلى تسعة.

السلطة، لاسيما اذا ما علمنا ان رئيس الجمهورية هو امين سر القطر ونائبه هو نائب امين سر القطر.

اما الشروط التي يجب توافرها في عضو المجلس، فلم ينص الدستور على شروط محددة، ما عدا النص على شرط الجنسية، حيث نصت المادة الخامسة والستون منه الفقرة (أ) (لايكون عضوا في مجلس قيادة الثورة ولا نائبا لرئيس الجمهورية ولا وزيرا الا من كان عراقيا بالولادة ومن ابوين عراقيين بالولادة أيضا).

ثانيا- اختصاصات المجلس: يباشر المجلس اختصاصاته من خلال اصداره القوانين والقرارات التي لها قوة القانون، وله كذلك إصدار القرارات في كل ما تستلزم ضرورات تطبيق أحكام القوانين النافذة (م ٤٢ الفقرة أ، ب).

هذا وميز الدستور بين نوعين من الاختصاصات التي يباشرها المجلس، فهناك اختصاصات يباشرها بأغلبية ثلثي أعضائه واخرى يباشرها بالأغلبية.

أ- **الاختصاصات التي يباشرها باغلبية ثلثي اعضائه:** وحددتها المادة الثامنة والثلاثون بالاتي:

١- انتخاب رئيس له من بين أعضائه يسمى رئيس مجلس قيادة الثورة ويكون حكما رئيسا للجمهورية.

٢- انتخاب نائب للرئيس من بين أعضائه يسمى نائب رئيس مجلس قيادة الثورة

٣- البت في استقالة الرئيس أو نائب الرئيس أو أحد أعضاء المجلس.

٤- اعفاء أي من أعضائه من عضوية المجلس.

٥- اتهام ومحاكمة أعضاء مجلس قيادة الثورة ونواب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء

ب- الاختصاصات التي يباشرها بأغلبية عدد اعضائه: وحددتها المادة الثالثة والاربعون بالاتي:

١- اقرار شؤون وزارة الدفاع والامن العام ووضع القوانين واتخاذ القرارات في كل مايتعلق بهما من ناحية التنظيم والاختصاصات.

٢- اعلان التعبئة العامة جزئيا أو كليا واعلان الحرب وقبول الهدنة وعقد الصلح.

٣- المصادقة على مشروع الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة والاستثمارية الملحقة بها واعتماد الحسابات الختامية

٤- المصادقة على المعاهدات والاتفاقات الدولية

٥- وضع نظامه الداخلي وتحديد ملاكاته وتقرير موازنته وتعيين موظفيه، وتحديد مكافآت ومخصصات الرئيس ونائبه واعضائه وموظفيه.

٦- وضع القواعد المتعلقة بمحاكمة أعضائه من حيث تشكيل المحكمة والاجراءات الواجب اتباعها فيها.

٧- تخويل رئيسه أو نائبه بعض اختصاصاته المبينة في هذا الدستور عدا الاختصاصات التشريعية.

ثالثا- سير العمل في المجلس: يجتمع المجلس بناءا على دعوة من رئيس المجلس أو نائبه أو ثلث الاعضاء وتنعقد الاجتماعات برئاسة الرئيس أو نائبه وبحضور أكثرية الاعضاء. (م ٤١ الفقرة أ). وتكون اجتماعات

ومداولات المجلس سرية، ويقع افشاؤها تحت طائلة المسائلة الدستورية أمام المجلس (م٤١ الفقرة ب). وان القوانين والقرارات تقر بأغلبية عدد أعضاء المجلس ما عدا الحالات التي نص الدستور على اغلبية خاصة لإقرارها. ويتم اعلان مقررات المجلس ونشرها وتبليغها بالطرق المبينة في الدستور.

الفرع الثاني
المجلس الوطني

نص الفصل الثاني من الدستور على الخطوط العامة للمجلس الوطني، واحال على القانون مهمة تشكيلة المجلس وتحديد شروط العضوية وسير العمل فيه واختصاصاته. ولم يظهر المجلس إلى الوجود الا في عام ١٩٨٠ بعد إصدار قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠ والذي نظم كل ما يتعلق بالمجلس، وكذلك صدر النظام الداخلي للمجلس. الا ان هذا القانون المذكور الغي وحل محله القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥.

أولا- تركيبة المجلس: يتألف المجلس من ممثلي الشعب في مختلف قطاعاته السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وعدد أعضائه (٢٥٠) عضوا يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب الحر المباشر وبالاقتراع العام السري. م٢ من قانون المجلس.

وان عضو المجلس يمثل مجموع الشعب في جمهورية العراق.

ثانيا- شروط الترشيح لعضوية المجلس: نصت المادة الخامسة من القانون على الشروط التي يجب توافرها في المرشح ومن بينها الآتي:

ا- عراقــي بالولادة من ابويـن عراقيين بالولادة من اصل غير اجنبي أو عراقيـا بالولادة مـن اب عراقي بالولادة من اصـل غير اجنبي وام اعربية بالولادة.

ب- كامل الاهلية واتم الخامسة والعشرين من العمر.

ج- مؤمن بالله وبالمبادئ الاساسية للدستور.....إلخ

د- مؤمن بالاشتراكية وذا سلوك اشتراكي.

ه- حاصل على شهادة الدراسة الاعدادية في الاقل أو ما يعادلها

و- غير متزوج باجنبية.

فضلا عن الشروط الاخرى التي نصت عليها المادة المذكورة.

هذا ويجوز لمنتسبي القوات المسلحة ممن تتوفر فيهم شروط الترشيح المذكورة اعلاه ان يرشحوا لعضوية المجلس بعد موافقة الوزير المختص على استقالتهم.

ثالثا- الجمع بين الوظيفـــة وعضوية المجلس: اجازت المادة السادســة مــن القانون ان يجمع الاشــخاص بين عضوية المجلـس والوظائف التي يشــغلونها. وكذلــك اجازت المادة الرابعة من القانــون لعضو مجلس قيادة الثورة الترشــيح لعضوية المجلس بعد الحصول على موافقة رئيس مجلس قيادة الثورة وفي حالة انتخابه يحق له الجمع بين عضوية المجلسين.

رابعا- انتهاء العضوية: نصت المادة الثنية عشر من القانون على حالات انتهاء العضوية وفق الآتي:

١- انتهاء مدة المجلس أو حله.

٢- استقالة العضو.

٣- انتفاء أحد شروط الترشيح لعضوية المجلس.

٤- التحاق العضو بوظيفة أو عمل خارج العراق لمدة لا تقل عن ستة اشهر.

٥- غياب العضو عن دورة انعقاد واحدة بدون عذر مشروع.

٦- غياب العضو عن حضور اجتماعات المجلس دورتين تشريعيتين متتاليتين.

٧- فصل العضو من حزب البعث العربي الاشتراكي إذا كان مرتبطا به.

هذا ويكون انتهاء العضوية بقرار من هيئة الرئاسة

خامسا- مدة المجلس: حددت مدة المجلس بأربع سنوات تشريعية تبدأ من تاريخ اول اجتماع له، وتنتهي عند اخر اجتماع له في السنة التشريعية. على ان تستمر هيئة رئاسة المجلس في مزاولة اعمالها إلى حين انتخاب المجلس الوطني الجديد (م ٦٨ اولا).

هذا ويجوز لرئيس الجمهورية، بمرسوم جمهوري تمديد مدة المجلس إذا اقتضت المصلحة الوطنية ذلك (م ٦٨ ثانيا).

سادسا- حل المجلس: نصت المادة الثانية والسبعون من قانون المجلس (لرئيس الجمهورية ضمانا لحسن سير مؤسسات الجمهورية، ان يحل المجلس الوطني).

مع الاشارة إلى ان القانون السبق كان ينيط هذا الاختصاص بمجلس قيادة الثورة[١].

سابعا- اختصاصات المجلس الوطني: يباشر المجلس الوطني الاختصاصات الأتية:

١- اقتراح مشروعات القوانين في غير الأمور العسكرية وشؤون الامن العام. ويجب ان يقدم الاقتراح من قبل عدد من الاعضاء لا يقل عن ربع عدد أعضاء المجلس الوطني (م٥٤ من الدستور).

٢- تشريع القوانين وفقا لأحكام الدستور.

٣- مناقشة واقرار مشروع الموازنة العامة للدولة وخطة التنمية بإستثناء ما تعلق منها بوزارة الدفاع وشؤون الامن العام وما يرى رئيس الجمهورية استثناءه من المناقشة (م ٥٤ من القانون).

٤- النظر في المعاهدات والاتفاقات الدولية لإقرارها أو رفضها، وليس للمجلس ان يصوت على فصولها أو موادها أو ان يجري التعديلات عليها (م ٥٥ من القانون).

هذا وقد نص القانون على اختصاصات رقابية واستشارية وتنظيمية يباشرها المجلس وفقا للالية التي رسمها القانون[٢].

ثامنا- دورات انعقاد المجلس: للمجلس دورتي انعقاد في السنة، تبدأ الأولى في السابع من نيسان وتنتهي بإنتهاء حزيران. وتبدأ الاخرى في الخمس عشر من تشرين الأول وتنتهي بإنتهاء كانون الأول. ولا تنفض اجتماعاته الا بعد اقرار الميزانية (م ٦٩ اولا من القانون).

١- انظر ذلك في الطبعة الأولى لهذا المؤلف (مبادئ القانون الدستوري لسنة ١٩٩٠)، ص٢١٠.
٢- انظر في ذلك مواد الفصل الثاني والثالث والرابع من قانون المجلس الوطني.

تمديد دورة الانعقاد: يجوز ان تمدد دورة انعقاد المجلس وذلك في حالتين وكالاتي:

١- لرئيس الجمهورية بمرسوم جمهوري تمديد مدة دورة انعقاد المجلس.

٢- وللمجلس الوطني بقرار يتخذه بأغلبية عدد أعضائه تمديد مدة دورته بما لا يزيد على شهر واحد وذلك لإنجاز المهام التي استدعت تمديد الدورة (م٦٩ ثانيا).

هذا ويجوز لرئيس الجمهورية بمرسوم جمهوري دعوة المجلس الوطني إلى اجتماع استثنائي كلما اقتضت الضرورة ذلك. ويكون الاجتماع مقصورا على المواضيع التي اوجبت الدعوة اليه(م٦٩ الفقرة ٣).

الفرع الثالث
رئيس مجلس قيادة الثورة (رئيس الجمهورية)

أولا- آليـة اختيار الرئيس: ينتخب مجلس قيادة الثورة الرئيس وبأغلبية ثلثي عدد أعضائه، وكان قبل تعديل الدستور سنة ١٩٩٥ يكون حكما رئيسا للجمهورية.

هذا ولم يحدد الدستور شروطا خاصة يجب توافرها في رئيس مجلس قيادة الثورة، الا انه من خلال قراءة نصوص الدستور واستقراء الواقع السياسي يمكن تحديد الشروط بالاتي:

١- ان يكون عضوا في مجلس قيادة الثورة لأن الفقرة (أ) من المادة (٣٨) من الدستور تنص على ان مجلس قيادة الثورة يقوم بإنتخاب رئيسا له من بين أعضائه.

٢- يجب ان يكون عراقيا بالولادة من ابوين عراقيين بالولادة أيضاً، وهذا ما نصت عليه المادة الخامسة والستون بخصوص أعضاء مجلس قيادة الثورة، وبما ان رئيس المجلس عضوا في المجلس فيجب توافر هذا الشرط فيه.

٣- ان يكون امين سر القيادة القطرية لحزب البعث. وهذا الشرط وان لم ينص عليه الدستور الا ان العمل جرى على ذلك بدءا من عام ١٩٦٨ حتى سقوط النظام في ٢٠٠٣.

وكما سبق القول كان رئيس مجلس قيادة الثورة يعد حكما رئيسا للجمهورية الا انه بعد التعديل الذي ادخل على الدستور سنة ١٩٩٥ اصبح رئيس الجمهورية يتم اختياره عن طريق الاستفتاء ووفق الآلية التي حددتها المادة (٥٧) مكررة من الدستور والتي تتمثل بالاتي:

أ- يرشح مجلس قيادة الثورة رئيسه لتولي منصب رئيس الجمهورية ويحيل الترشيح على المجلس الوطني للنظر فيه.

ب- يعقد المجلس الوطني جلسة خاصة للنظر في الترشيح ويتخذ قراره بالأغلبية. واذا لم يوافق المجلس الوطني على الترشيح يعقد اجتماع مشترك لمجلس قيادة الثورة والمجلس الوطني برئاسة نائب رئيس مجلس قيادة الثورة للبت في الترشيح.

ج- بعد اقرار الترشيح يعرض على الاستفتاء الشعبي العام.

د- يجري الاستفتاء الشعبي العام بالاقتراع الحر السري المباشر خلال مدة لا تزيد على ستين يوما من تاريخ موافقة المجلس الوطني على الترشيح، وينظم القانون إجراءات الاستفتاء[١].

١- نشر القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥ في الوقائع العراقية، العدد ٣٥٨١ في ١٩/١/٨ ١٩٩٥.

هـ- إذا حصل المرشح على اغلبية عدد المقترعين يعلن رئيس الهيئة العليا المشرفة على الاستفتاء فوزه بمنصب رئيس الجمهورية.

ويبدو ان اضافة هذه المادة لم يكن الهدف منه الاقتراب من مظاهر الديمقراطية، لأن الاستفتاء الشخصي في تقديرنا لا علاقة له بالديمقراطية، وهو من اساليب خداع الحكام للشعوب[1]. الا ان السبب الجوهري لذلك يكمن في ردة فعل رئيس الدولة على هروب أحد اقاربه خارج العراق، وقوله ان النظام السياسي في العراق يفتقر إلى التأييد الشعبي، ويسعى هو إلى تغيير ذلك النظام

ولذلك يلاحظ ضعف الصياغة القانونية لتلك المادة فضلا عن النقص في بنائها القانوني، حيث اشترط النص ترشيح مجلس قيادة الثورة لرئيسه ويعرض هذا الترشيح على المجلس الوطني لإقراره، وفي حالة عدم الموافقة تعقد جلسة مشتركة بين مجلس قيادة الثورة الذي يتألف من (ثمانية أعضاء) والمجلس الوطني الذي يتألف من (مائتين وخمسين) عضوا للبت في الترشيح.

والملاحظات التي تؤشر على النص تتمثل بالاتي:

١- حصر الترشيح برئيس مجلس قيادة الثورة.

٢- إذا كان الدستور سمى رئيس مجلس قيادة الثورة مرشحا للرئاسة، فما معنى النص بأن يقوم مجلس قيادة الثورة بترشيحه.

٣- لم يعالج النص حالة اصرار المجلس الوطني على رأيه حتى ولو من الناحية الشكلية، لأن المجلس لا يقوى على ذلك من الناحية الفعلية، وهذا يؤكد ان نصوص هذا الدستور كانت تفصل في

١- انظر تفاصيل الاستفتاء الشعبي مؤلفنا، الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٤٧ وما بعدها.

كثيـر من الاحيان على مقاسـات اشـخاص نافذين فـي النظام. ولذلـك قلنا ان اضافة هذا النص لا يغير من طبيعة النظام الذي ركز السـلطة في قيادة الحزب ومجلس قيـادة الثورة والمتمثلة برئيسهما.

ثانيا- اختصاصاته: يباشر الرئيس نوعين من الاختصاصات، النوع الأول كونه رئيسـا لمجلس قيادة الثورة، والنوع الاخر كونه رئيسـا للجمهورية ووفق الاتي:

أ- الاختصاصات التي يباشـرها بإعتباره رئيسـا لمجلـس قيادة الثورة: حـددت المادة الرابعـة والاربعون من الدسـتور تلك الاختصاصات بالاتي:

١- ترأسـه اجتماعـات المجلـس وتمثيلـه وإدارة جلسـاته والامـر بالصرف فيه.

٢- توقيع القوانين الصادرة عن المجلس.

٣- توقيع قرارات المجلس التي لها قوة القانون، وله تخويل من يراه هذه الصلاحية.

٤- مراقبة اعمال الوزارات والمؤسسات في الدولة ودعوة الوزراء للتداول في شؤون وزاراتهم واستجوابهم عند الاقتضاء واطلاع مجلس قيادة الثورة على ذلك.

ب- الاختصاصـات التـي يباشـرها كونـه رئيسـا للجمهوريـة: رئيس الجمهوريـة هو رئيـس الدولة والقائد العام للقوات المسـلحة ويتولى السـلطة التنفيذية مباشرة أو بواسطة مجلس الوزراء. ويصدر رئيس الجمهورية المراسـيم اللازمة لممارسـة اختصاصاتـه المنصوص

عليها في الدستور. وله عند الاقتضاء إصدار قرارات لها قوة القانون (م ٥٧)[1]، ويباشر رئيس الجمهورية وفقا للمادة (٥٨) من الدستور الاختصاصات الآتية:

١- المحافظة على استقلال البلاد ووحدة اراضيها وحماية امنها الداخلي والخارجي ورعاية حقوق المواطنين وحرياتهم.

٢- الاشراف على حسن تطبيق الدستور والقوانين والقرارات واحكام القضاء ومشاريع التنمية في جميع انحاء جمهورية العراق.

٣- تعيين نواب رئيس الجمهورية واعفاؤهم من مناصبهم.

٤- تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء واعفاؤهم من مناصبهم.

٥- تعيين القضاة وموظفي الدولة المدنيين والعسكريين وانهاء خدماتهم وفقا للقانون ولرئيس الجمهورية تخويل من يراه هذه الصلاحية.

٦- تعيين الممثلين الدبلوماسيين العراقيين واعتمادهم لدى البلدان العربية والاجنبية وفي المؤتمرات والمنظمات الدولية.

٧- منح الرتب العسكرية والاوسمة وفقا للقانون.

٨- اجراء المفاوضات وعقد الاتفاقات والمعاهدات الدولية.

٩- قبول الممثلين الدبلوماسيين والدوليين وطلب سحبهم.

١٠- إصدار العفو الخاص.

١١- توجيه مراقبة اعمال الوزارات والمؤسسات العامة والتنسيق بينها.

١- اضيفت الفقرة الاخيرة وفقا للتعديل الدستوري الصادر في ١٩٩٣/١١/٢٨

الفرع الرابع
مجلس الوزراء

اختص الفصل الرابع من الباب الرابع بتنظيم مجلس الوزراء واختصاصاته، حيث عرفت الفقرة (أ) من المادة الحادية والستين المجلس بأنه (الهيئة التنفيذية للسياسة العامة للدولة التي يضعها رئيس الجمهورية ويتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء).

ويرأس رئيس مجلس الوزراء اجتماعات المجلس ولرئيس الجمهورية ان يرأس اجتماعات المجلس متى رأى ذلك. (م٦١- الفقرة ج)

ونصت المادة الثانية والستون على اختصاصات المجلس التي من اهمها الآتي:

١- اعداد مشروعات القوانين واحالتها إلى السلطة التشريعية المختصة

٢- إصدار الانظمة والقرارات الإدارية وفقا للقانون باستثناء الانظمة الخاصة بوزارة الدفاع والاجهزة والدوائر الامنية كافة وتتولى رئاسة الجمهورية اصدارها.

٣- تعيين موظفي الدولة المدنيين وترفيعهم وانهاء خدماتهم واحالتهم على التقاعد وفقا لقانون.

٤- اعداد الخطة العامة للدولة.

٥- اعداد الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة بها.

٦- عقد القروض ومنحها والاشراف على تنظيم وإدارة النقد.

٧- اعلان حالة الطوارئ الكلية أو الجزئية وانهائه وفقا للقانون

٨- الاشراف على المرافق العامة والمؤسسات الرسمية وشبه الرسمية.

ومع الصلاحيات التي سطرت في الدستور لمجلس الوزراء الا انه من الناحية الفعلية كان مهمشا، حيث ان النظام السياسي في العراق كان يتجه نحو الهيمنة الرئاسية، إذ يجمع رئيس الدولة بين ثلاثة رئاسات (مجلس قيادة الثورة، رئاسة الجمهورية، ورئاسة مجلس الوزراء) ومع تعديل الدستور في عام ١٩٧٣ حيث اضيف اليه الفصل الرابع الذي يحمل عنوان (مجلس الوزراء) الا ان رئيس الجمهورية ظل يباشر مهمة تعيين الوزراء واعفائهم من مناصبهم فضلا عن كون الوزراء مسؤولين أمام الرئيس عن اعمالهم، وله احالة أي منهم إلى المحاكمة وفقا لأحكام الدستور عن الاخطاء الوظيفية التي يرتكبها وعن استغلال السلطة أو التعسف في استعمالها (م٥٩). وله أيضا استنادا إلى قرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٧٠) لسنة ١٩٨٨ ان يحيل الوزير أو ممن بدرجة وزير على التقاعد براتب يقل درجة واحدة عن الراتب الذي يستحقه اقرانه من الموظفين حسب قانون الخدمة المدنية، أو يعيد تعيينه موظفا براتب يقل درجة واحدة عن استحقاق اقرانه من الموظفين بموجب قانون الخدمة المدنية، وبوظيفة لا تزيد درجتها على وظيفة مدير عام في حالة فشله في تحقيق المهام المناطة به.

واناط القرار المذكور برئيس الجمهورية مهمة تقدير ما إذا كان الوزير أو من هو بدرجة وزير ناجحا أو فاشلا في تحقيق ما هو مكلف به وكذلك تقدير الاحالة على التقاعد أو التعيين بوظيفة ادنى[1].

١- نشر القرار في الوقائع العراقية العدد ٣١٩٠ في ١٩٨٨/٢/٢٢

وهكـذا نلاحظ ان الوزيـر اصبح يعامل معاملـة الموظف وتفرض عليه العقوبات وفقا لقانون انضباط موظفي الدولة.

الفرع الخامس
القضاء

خصـص الفصـل الخامس من البـاب الرابع للقضاء واشـتمل على مادتين فقط (٦٣ و ٦٤)، حيث اختصت الأولى بالقضاء والاخرى بالادعاء العام، واحالت المادتان على القانون تنظيم ما يتعلق بالهيئتين المذكورتين.

هذا وقد نصت الفقرتان (أ- ب) على ان القضاء مستقل ولا سلطان عليه لغير القانون. وان حق التقاضي مكفول لجميع المواطنين.

ومن الجدير بالذكر ان الدسـتور لم يصف القضاء بالسلطة، وهو ما جـرى على الهيئـات الاخرى أيضا (المجلس الوطنـي ومجلس الوزراء) ووردت كلمة السـلطة في المادة (٥٧) الخاصة برئيس الجمهورية بنصها (ويتولـى السـلطة التنفيذيـة). وهذا التوجه ينسـجم مـع آيديلوجية النظام السياسي حيث ان السلطة تتركز في القيادة السياسية فقط.

هـذا وقد صـدر القانون رقم (١٦٠) لسـنة ١٩٧٩ (قانـون التنظيم القضائي) وحدد التشـكيلات القضائية واختصـاصاتها. وكذلك بينت المادة الحادية عشر منه أنواع المحاكم والتي تتمثل بالاتي:

محكمة التمييز، محاكم الاسـتئناف، محاكـم البداءة، محاكم الاحوال الشخصية، محاكم الجنايات، محاكم الجنح، محاكم الأحداث، محاكم العمل ومحاكم التحقيق.

المطلب الثالث
الواقع الدستوري والسياسي

سار دستور ١٩٧٠ على خطى الدساتير الاخرى التي صدرت بعد اسقاط النظام الملكي، بحمله سمة التاقيت، الا انه اختلف عنها بطول مدة نفاذه، حيث ظل نافذا ما يقارب ثلاثة وثلاثين عاما، وسقط بسقوط النظام في ٢٠٠٣\٤\٩ بعد الاحتلال الأمريكي للعراق.

واذا استقرأنا واقع هيئات الحكم التي نص عليها الدستور والية مباشرة السلطة، نلاحظ ان المشرع الدستوري اتجه نحو تركيز السلطة بهيئة واحدة تدعى (مجلس قيادة الثورة) الذي عرف وفقا للدستور بأنه (الهيئة العليا في الدولة)[١] والتي حازت على اختصاصات واسعة تشمل كل مفاصل الدولة تقريبا.

الا ان اللافت للإنتباه ان هذا المجلس لا ينتخب من الشعب وانما من المؤتمر القطري للحزب، ولذلك يلاحظ بوضوح تأثره من حيث التركيب والاختصاص بقرارات الحزب، ولذلك نجد ان عدد أعضائه غير ثابت منذ عام ١٩٦٨ حتى عام ١٩٨٢، حيث اصبح جميع أعضاء القيادة القطرية أعضاء في مجلس قيادة الثورة في عام ١٩٧٧[٢]. وهكذا يلاحظ ان الحزب يباشر دورا مؤثرا وواضحا في النظام السياسي وان لم يرد ذكره في الدستور إذ اصبح هو القوة الفاعلة من الناحية العملية. وان ما يحدث داخل التنظيم الحزبي يؤثر سلبا أو ايجابا على المجلس وهذا ما لوحظ في عام

١- الفقرة (أ) من المادة (٣٧).

٢- عدل الدستور وفقا لقرار مجلس قيادة الثورة رقم (٩٨٧) لسنة ١٩٧٧.

١٩٨٢، حيث قرر المؤتمر القطري تقليص عدد أعضاء المجلس إلى تسعة أعضاء ونص قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٨٣٦) لسنة ١٩٨٢ على ذلك صراحة بقوله (في ضوء الاتجاهات العامة لقرارات المؤتمر القطري التاسع.....إلخ)[١]. ووفقا لهذا التعديل نص الدستور في صلبه على اسماء أعضاء مجلس قيادة الثورة.

واذا كان للحزب دورا مؤثرا في المشهد السياسي العراقي كما ذكرنا سابقا الا ان هذا الدور بدأ في الانحسار بعد استقالة الرئيس احمد حسن البكر وتسلم نائبه صدام حسين رئاسة الحزب والدولة، حيث اصبح الحزب اشبه بمؤسسة من مؤسسات الدولة الاخرى ينفذ قرارات القيادة، وتركزت جميع السلطات في شخص رئيس الدولة من الناحية العملية، ثم جرى تقنين هذا التركيز من خلال الدستور والقوانين الاخرى، حيث منح سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون كونه رئيسا للجمهورية، [٢] دون الرجوع إلى مجلس قيادة الثورة، وزاد هذا القرار من تهميش دور المجلس في المشاركة في صنع القرار.

اما بالنسبة للمجلس الوطني فكان وجوده من عدمه سيان، لأنه وان كان من الناحية الدستورية فرعا من السلطة التشريعية الا ان بوسع كل من مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية تجاهله من خلال سلطتهما في إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون دون الحاجة إلى الرجوع اليه.

١ـ مع الاشارة إلى ان أحد اعضاء مجلس قيادة الثورة كان من خارج القيادة القطرية ولاسباب سياسية معروفة.

٢ـ عدل الدستور بموجب قرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٥) لسنة ١٩٩٣.

ومع الضعف الواضح لدور المجلس الوطني الا ان بعض نصوص قانون المجلس جعلته تابعا لرئيس الدولة. ومثال ذلك نص المادة التاسعة من القانون التي تقضي بصلاحية رئيس الجمهورية في تحديد المخصصات التي تمنح لعضو المجلس الوطني. ونص المادة (٦٨) الذي يجيز لرئيس الجمهورية تمديد مدة المجلس وكذلك نص المادة (٥٩) الذي يجيز للرئيس ان يطلب من المجلس ولجانه القيام بأعمال محددة لتفتيش دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والمختلط.

وهكذا يلاحظ ان المجلس اصبح هيئة تابعة لرئيس الدولة، ومن الصعوبة بمكان عده مجلسا تشريعيا حقيقيا.

وامعانا في تركيز السلطة بيد رئيس الدولة صدرت قرارات تبيح له ان يفعل ما يشاء دون الرجوع إلى مجلس قيادة الثورة والمجلس الوطني. ومثالها القرار الذي أجاز للرئيس ان (يعين من يراه مؤهلا لإشغال أي منصب أو وظيفة بما في ذلك منصب الوزير أو من بدرجته، دون اشتراط توافر المنصب أو الدرجة في الملاك)[1]. وكذلك القرار الذي أجاز له ان (يمنح المخصصات بكافة انواعها وتعديلها متى رأى ذلك)[2]. فضلا عن ذلك كانت ميزانية الرئاسة سرية ولا تخضع لأية رقابة.

وخلاصة القول ان النظام السياسي خلال تلك الحقبة اتجه نحو شخصنة السلطة من خلال تركيزها بيد فرد واحد، مما ادى إلى اضعاف

١ـ استنادا إلى قرار مجلس قيادة الثورة رقم (٣٤٩) لسنة ١٩٩١، منشور في الوقائع رقم ٣٣٧٣ لسنة ١٩٩١.

٢ـ استنادا إلى قرار مجلس قيادة الثورة رقم (٤٢٧) لسنة ١٩٩١، منشور في الوقائع رقم ٣٣٨٣ لسنة ١٩٩١

الهيئـات الاخرى وتهميشـها واصبح دورها تنفيذ ما يقـرره رئيس الدولة دون ان تكون لها مشاركة فعالة في رسم سياسة الدولة أو صنع القرار.

الفصل الثالث

النظام السياسي والدستوري في العراق بعد الاحتلال الأميركي



تعرض الشعب العراقي إلى ظلم مزدوج اشترك فيه حكامه من الداخل ومجلس الامن الدولي من الخارج. ولايمكن لاي منصف في العالم أنكار ذلك الظلم. ففي الوقت الذي كان الشعب يعاني من آثار ونتائج حرب طاحنة ومدمرة مع أيران أستمرت مايقارب ثماني سنوات، تجاوز ضحاياها مئات الألاف من القتلى والمعوقين فضلاً عن خسائر مادية تقدر بمئات المليارات وتوقف حركة التنمية في البلاد[١].

نقول مع كل ذلك، دخل قادة النظام في مغامرة لم يكن أحد ليتوقعها، ألاوهي غزو الكويت في ١٩٩٠/٨/٢، والتي كلفت الشعب ثمناً باهظاً ستظل الأجيال المتعاقبة تعاني من اثاره.حيث أدت القرارت الظالمة التي أصدرها مجلس الأمن بتأثير من الولايات المتحدة الأمريكية إلى فرض حصار أقتصادي شامل على العراق[٢]، وكانت هذه القرارت في ظاهرها عقاب للنظام السياسي ولكن في جوهرها ومضمونها كانت عقاباً جماعيا للشعب العراقي. وأعقب أصدار هذه القرارات تدمير البنى التحتية للبلاد ومرافقها الاقتصادية وقواتها المسلحة بحجة تحرير الكويت، في ١٩٩١/١/١٧ (حرب الخليج الثانية) وكان بامكان الولايات المتحدة ان

١- كفت الولايات المتحدة الأمريكية واصدقائها العرب يمدون النظام في العراق بالسلاح والمال علنا ويدعمون النظام في ايران بالسر، ويصبون الزيت على النار من أجل استمرار الحرب حتى يتم تدمير أكبر قوتين في المنطقة، وحينما ايقنوا من ذلك أوقفوا الدعم العلني والسري للطرفين، مما أدى إلى وقف الحرب في اب عام ١٩٨٨.

٢- تنظر نص القرارات في كتاب القانون الدولي وازمة الخليج،كلية القانون /جامعة بغداد/دار الحكمة للطباعة والنشر /بغداد، ١٩٩٢ ص ١٣٩ وما بعدها.

تزحف إلى بغداد وتسقط النظام السياسي الذي كانت تنعته بأقبح الاوصاف الأأنها لم تفعل ذلك، لانه لم يكن هدفها، وانما هدفها الحقيقي تحجيم قدرات العراق كدولة مؤثرة في المنطقة، وهذا ما تحقق لها خلال سنوات الحصار الاثنى عشر حيث نهبت اموال الشعب من خلال مايسمى (صندوق التعويضات) وأفرغ البلد من خيرة كوادره العلمية نتيجة مغادره عدد كبير منهم العراق بحثا عن توفير اسباب العيش الكريم لعوائلهم، وكذلك أستبيح كل شئ في العراق (الخص والعام) من فرق التفتيش، التي كانت تنعت زوراً (بالأممية)وفي حقيقتها كانت (أمريكية)، بحثا عن اسلحة الدمار الشامل كما (يدعون)، والتي، اتضح بعد غزو العراق أنها كذبة كبيرة لاصحة لها على أرض الواقع[1].

وفي الوقت الذي كان فيه الشعب يعاني من الفقر والجوع والمرض لمدة تجاوزت العقد، فضلا عن مخلفات الاسلحة الامريكية الحديثة التي استخدمت في الحرب (اليورانيوم المنضب)، كان رموز النظام والمحيطين بهم يبذخون في مناسباتهم الخاصة، ويغرقون مداحيهم من الداخل والخارج بالعطايا والهبات، ومنها سيئة الذكر (كوبونات النفط).وكانت الإدارة الامريكية التي (تتشدق بريادتها لحقوق الانسان) وبعض اصدقائها من

١- يذكر السيد بريمر أن (من المشكل التي تواجة الحكومة الامريكية اننا لم نعثر على مخزونات أسلحة الدمار الشامل، وهي السبب الرسمي للذهاب الى الحرب) راجع كتابه عام قضيته في العراق ٢٠٠٦ ص٢٢٦ ويضيف ان السيد احمد الجلبي ((استبعدون أكثر ان يكون لمؤتمر الوطني العراقي قدم للحكومة الامريكية معلومات استخبارتية مزيفه عن اسلحة الدمار الشامل، فقال للمراسل،، إننا ابطال الخطاء، وفيما يتعلق بما كنا ناجحين تماما، فقد أزيح الطاغية وها هم الامريكيون في بغداد، وما قيل قبل ذلك غير مهم. ان ادارة بوش تبحث عن كبش محرقة، ونحن على أستعداد لمواجهته اذا أراد)).
انظر كتاب السيد (بريمر) عام قضيته في العراق، دار الكتاب العربي، بيروت، ترجمة عمر الايوبي، ٢٠٠٦، ص ٣٦٦

العرب فرحين بعذابات الشعب العراقي ومعاناته من الجوع والمرض والتخلف، وكانت الدولة الاعظم تبرر أبقاء العقوبات لانها ستحفز الشعب على إسقاط النظام السياسي!.

ومن العجب أن يجّوع شعب ويذل بغية أسقاط نظام سياسي تدعي القوة الاعظم في العالم أنها عاجزة عن أزاحته عن السلطة.

وهكذا وقع على الشعب العراقي ظلمان، الأول من أولي ألامر في الداخل الدين لم يتقوا الله في هذا الشعب الجريح، والاخر من الولايات المتحدة الأمريكية ومن أصطف معها من الدول الاخرى، وحينما أيقنت الإدارة الأمريكية ان النظام في العراق لم يعد سوى بقايا نظام، وان أهدافها تحققت في تدمير دولة العراق ولم يبق أمامها سوى التوجه إلى بغداد وأزاحة النظام (الشبح) فيه.

قامت بذلك في ١٩/ ٣/ ٢٠٠٣ حيث بدأ الغزو الأمريكي، وقد أستطاع دون معاناة أن يسقط (النظام الشبح) خلال ثلاثة أسابيع، ولم يجد أحدا يقاتله في بغداد، وراحت قواته تسرح وتمرح في شوارعها.ولم يدافع أحد عن النظام، وهذا ما أنعكس على الدفاع عن الدولة أيضا، لان الدولة أصبحت (وفقا لفهم المواطن العراقي) دولة أفراد معدودين وليست دولة شعب.

وهكذا أصبح المواطن سلبيا حتى في الدفاع عن الوطن[1]، لانه لم يعد يؤمن بالدفاع عن أي شئ بعد كل هذه المعاناة القاسية التي تكبدها، ولم يك ذلك تاييدا للاحتلال كما أدعى ويدعي بعض المروجين والمؤيدين

١- وهذا الوصف يشمل تشكيلات القوات المسلحة والامن الداخلي.

للاحتلال، وانما كان ذلك أنتقاما من نظام سياسي أهدر كرامته وكبريائه لسنين طويلة.

وبعد سقوط النظام كان بعض الناس يتوقع أنفراجاء ولم يدر في خلد البسطاء منهم، أن الإدارة الأمريكية غزت العراق للاجهاز على ماتبقى فيه من بنى تحتيه ومن ثم شطب كلمة العراق من الخارطة من خلال تقسيمه إلى دويلات عرقية وطائفية من خلال أثارت النعرات الطائفية والعرقية وأشاعة الفتنة والفوضى في البلاد.

ومما يؤسف له أن مجلس الأمن الدولي والجمعية العامة للامم المتحدة لم تحرك ساكنا تجاة العدوان الذي وقع على العراق بل عجزت حتى عن أصدار بيان تشجب فيه ماحصل.

وكل مافعلته ألامم المتحدة أضفاء الشرعية على الاحتلال بدلا من أدانتة وذلك باصدار مجلس الامن القرار رقم ١٤٨٣ لسنة ٢٠٠٣ والذي دعى فيه (المعنيين) كافة إلى الوفاء بالتراماتهم بمقتضى القانون الدولي بما في ذلك معاهدات جنيف لسنة ١٩٤٩ واتفاقيات لاهاي لعام ١٩٠٧.

لقد شهد العراق منذ التاسع من نيسان لسنة ٢٠٠٣ حتى صدور دستور سنة ٢٠٠٥ تطورات سياسية ودستورية هامة سنتناول دراستها من خلال بيان الهيئات التي تولت أدارة الحكم في العراق بعد الاحتلال.

(الحاكم الإداري ومجلس الحكم) ثم دراسة قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، ودستور سنة ٢٠٠٥ ووفق الآتي.

المبحث الأول
(الحاكم الإداري ومجلس الحكم)

المطلب الأول
الحاكم الإداري

بعد سقوط النظام السياسي في ٩/٤/٢٠٠٣، حدث ما لم يتوقعه الناس في داخل العراق وخارجه، حيث عانت البلاد من فراغ سياسي وأمني وأداري أستمر بضعة أشهر، أذ تبخرت مؤسسات النظام وقواته العسكرية والامنية. (وهذا مايؤكد ماسبق ذكره من أن العراق كان شبح دولة وان النظام فيه كان شبح نظام) ونتيجة لذلك راح المواطنون يتدبرون شؤونهم الخاصة، الا أن الامر الخطير الذي حدث هو أشاعة قوات الاحتلال الفوضى إذ لم تف بالالتزامات والواجبات الملقاة على عاتقها بموجب القانون الدولي من اجل حماية الموسسات العامة وبسط الأمن، بل أتجهت إلى تشجيع الفوضويين في نهب المؤسسات العامة وحرقها، وللاسف لم يسلم من تلك الفوضى حتى دور العلم والعبادة والمتاحف في محاولة لمسح ذاكرة العراق قديما وحديثا.

لقد أبدت الأحداث المتتالية سوء نية الإدارة الأمريكية تجاه العراق وشعبه، حيث يلاحظ أنها لم تتخذ الاحتياطات الكافية لسد فراغ انهيار السلطة بعد الغزو، وانما كان قرارها يكمن بنقل المسؤولية عن (عمليات

مابعد القتال) من الجنرال (طومي فرانكس) إلى مكتب إعادة الاعمار والمساعدة الانسانية الذي أسس حديثا في وزارة الدفاع وعين الجنرال المتقاعد (جاي غارنر) لقيادته(١).

وكان سبب أنشاء هذا المكتب كما يذكر السفير (بريمر) الاشراف على اصلاح البنية التحتية العراقية الحيوية المتضررة من الحرب.

ومن مهامة (أن يكون قوة رد سريع مدنية، أوفرقة لمكافحة الحرائق مسؤولة عن الوفاء بالاحتياجات الفورية، حيث تقوم باطفاء الحرائق التي تندلع في حقول النفط إذا ما أراد صدام حسين تخريبها وكذلك أيواء اللاجئين اللذين يفرون من المدن في حالة أستمرار الحرب لمدة طويلة)(٢).

ويتضح مما تقدم أن اهتمام الإدارة الأمريكية ينصب على حقول النفط، أما ما تبقى من العراق فليحترق.

وهذا ما حدث من الناحية الفعلية، أذ قامت القوات الأمريكية بحماية أبار النفط وبعض المؤسسات المرتبطة بإدارة النفط. وتركت العراق يعيش حالة من الفوضى. ولم تكتف بذلك بل اوغلت في تمزيق النسيج الاجتماعي من خلال أذكاء نار الفتنة الطائفية ودفع البلاد إلى هاوية الحرب الاهلية. وترك حدود البلاد الدولية سائبة ومفتوحة أمام كل من هب ودب.

أن الإدارة الأمريكية ومن تحالف معها على غزو العراق يتحملون المسؤولية القانونية والاخلاقية عن كل ماحدث ويحدث حتى الان في العراق، وذلك بمقتضى مبادئ القانون الدولي بما في ذلك معاهدات جنيف

١- انظر كتاب السفير (بريمر) عام قضية في العراق، ص٣٧.
٢- المصدر والصفحة نفسه.

لعام ١٩٤٩ واتفاقيات لاهاي لسنة ١٩٠٧ وقرارات مجلس الامن ذات الصلة[١].

ونتيجة للفوضى التي عمت العراق وعدم قيام (مكاتب أعادة الاعمار) بشئ يذكر لمعالجة ذلك وجهت انتقادات شديدة للادارة الأمريكية من وسائل الاعلام في أمريكا والعالم مما دفعها إلى تعيين السفير (بول بريمر) حاكما مدنيا للعراق واطلق عليه (المدير الإداري لسلطة الأئتلاف المؤقتة) وباشر مهام عمله في الثالث عشر من أيار سنة ٢٠٠٣.حيث أصدر قرارات حصرت السلطة بيده ومنها (نظام سلطة الائتلاف المؤقتة رقم١) الذي منح نفسه بموجبه السلطات التشريعة، التنفيذية والقضائية. واصدر قرارات أخرى حل بموجبها المؤسسات السياسية والعسكرية والأمنية في الدولة وذلك وفق الأتي[٢]:

أ- تطهير المجتمع من حزب البعث (الامر رقم١).

ب- حل الكيانات العراقية (الامر رقم٢).

ونص ملحق الامر (٢) على تلك الكيانت التي كان من أهمها:

ديوان الرئاسة.

سكرتارية الرئاسة.

مجلس قيادة الثورة.

١- يبرر السيد (بريمر) ذلك بقوله ((يبدو أنه لم يكن لدى الجنود الامريكيين اللذين يزيد عددهم عن اربعين الفا اوامر لوقف الناهبين))! بريمر /مصدر سبق ص ٢٢
وراجع في ذلك بحث د. عصام العطية، مدى مسؤولية القوات المتعددة الجنسيات عن تعويض الاضرار المدنية في العراق، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، لسنة ٢٠٠٨

٢- نشرت الاومر في الوقائع العراقية العدد ٣٩٧٧ لسنة ٢٠٠٣

المجلس الوطني.

وزارات كل من الدفاع، الاعلام، وزارة الدولة للشؤون العسكرية.

جهاز المخابرات العامة.

مكاتب الأمن القومي.

مديرية الأمن العام.

جهاز الأمن الخاص.

وأصـدر قرارات كثيرة خلال مدة عملـه تناولت مجالات عدة كونه الحاكم الأوحد للعراق[١]. وظل المدير الإداري يباشـر هذه السلطات حتى ٢٠٠٤/٦/٢٨. وهو تاريخ تشكيل (حكومة عراقية مؤقتة).

المطلب الثاني
مجلس الحكم

قبـل الاعلان عن تأليف مجلس الحكم كان (المدير الإداري) يتعامل مـع مايسـمى (مجموعـة السـبعة) والتي تضم الاشـخاص الذيـن كانوا يعارضـون النظام السياسـي وهم خارج العراق ولكـن دون أن تكون لهم الصفة الرسـمية، ولو أن السـيد (بريمر) أطلق عليهم صفة (مجلس القيادة العراقي)[٢].

١- كانت هذه القرارات تصدر اما على شكل نظام، او اوامر او لائحة تنظيمة او مذكرة.

٢- تتألـف مجموعـة السـبعة من كل من: أحمد الجلبـي (المؤتمر الوطني العراقـي)، إياد علاوي (حركة الوفاق الوطني) مسعود البارزاني (الحزب الديمقراطي الكردستاني)، جلال الطالباني (الاتحـاد الوطني الكردستاني)، نصير الجادرجـي (الحزب الديمقراطـي الوطني)، ابراهيم الجعفـري (حزب الدعـوة)، وعادل عبد المهـدي (المجلس الأعلى للثورة الأسـلامي) بريمر

وحاولت سلطة الاحتلال توسيع هذه المجموعة لتضم تيارات أخرى من المجتمع العراقي وأقترح عليهم السيد (بريمر) تشكيل هيئة تضم ثلاثين شخصا لتصبح إدارة مؤقتة واسعة[1].

وتوصلا في أخر المطاف إلى تشكيل المجلس من خمسة وعشرين عضوا.وسبق القول أن قرار مجلس ألامن الدولي ١٤٨٣ لسنة٢٠٠٣، أضفى الشرعية على أحتلال العراق، ونص في الفقرة التاسعة منه على أن تقوم سلطة الاحتلال بالعمل مع الممثل الخاص (ممثل الامم المتحدة) بتكوين أدارة عراقية مؤقته بوصفها أدارة أنتقالية يسيرها العراقيون.

إلى ان ينشئ شعب العراق حكومة محلية معترف بها دوليا وتتولى مسؤوليات السلطة[2].

وأنسجاما مع تقدم أصدار المدير الاداري اللائحة التنظيمة رقم (٦) في الثالث عشر من تموز سنة ٢٠٠٣، أعلن من خلالها عن تاسيس (مجلس الحكم)[3]. واعتراف سلطة التحالف المؤقتة بـه حيث لاحظت سلطة الائتلاف (انه بتاريخ ١٣ تموز سنة ٢٠٠٣، أجتمع مجلس الحكم واعلن عن تاسيسه كونه الجهة الاساسية لادارة العراق مؤقتا والمشار إليها في الفقرة ٩ من القرار ١٤٨٣)[4].

(مصدر سابق) ص.٦٤

١- بريمر المصدر نفسه .١٠٦

٢- نشر القرار في الصحف العراقية ومنها صحيفة التآخي العراقية العدد ٣٩٩٣ لسنة.٢٠٠٣

٣- نشرت اللائحة في الوقائع العراقية رقم ٣٩٧٨ لسنة.٢٠٠٣

٤- انظر نص اللائحة رقم ٦.

ويتألف المجلس من خمسة وعشرين عضوا أختيروا على أساس المحاصصة العرقية والطائفية. ولم تحدد صلاحيات المجلس وانما ورد في اللائحة ان للمجلس (صلاحيات ومسؤوليات معينة كممثلين للشعب العراقي) ثم يعود السيد بريمر ويتكلم باسم المجلس الذي أدعى أنه شكل نفسه بقوله في اللائحة نفسها (وطبقا للقرار ١٤٨٣ فإن المجلس وسلطة التحالف المؤقتة بالتعاون مع الممثل الخاص للامين العام للامم المتحدة يتخذون على عاتقهم العمل سوية في عملية التشاور والتعاون لمصلحة الشعب العراقي).

أما العلاقة بين المجلس وسلطات التحالف المؤقتة فنص عليها القسم الثاني من اللائحة بقوله (طبقا للقرار ١٤٨٣، فان مجلس الحكم وسلطات التحالف الموقتة يتشاوران ويتسقان جميع الأمور المتعلقة بالادارة الموقتة للعراق، بما فيها سلطات مجلس الحكم). ولكن ماهي هذه السلطات؟ لا أحد يعرفها ويبدو إنها تكمن في إبداء المشورة للحاكم المدني. وظل هذا المجلس قائما حتى ٢٠٠٤/٦/١ حيث أصدر المدير الإداري للائحة رقم (٩)، التي تقضي بحله والغاء اللائحة التنظيمة رقم ٦ لسنة ٢٠٠٣. ومن خلال متابعة ما قام به المجلس خلال مدة وجوده نسجل الملاحظات الآتية:.

١- أن أسلوب الاعلان عن تأسيس المجلس كان معيباً ويثير السخرية. إذ كيف يسمح لجماعة ما أن تعلن نفسها هيئة حكمة لبلد يخضع للاحتلال ويديره حاكم مدني يحوز كل السلطات عينه رئيس الدولة المحتلة..

وللأسف أن الإدارة الأمريكية غارقة في الكذب والخداع في تعاملها مع المسألة العراقية، حيث أعلنت في البدأ أنها دولة محررة،

ثـم عادت واعترفت انها دولة محتلة، وهـذا ما ينطبق أيضا على قيام مجلس الحكم، حيث يذكر السـيد (بريمر). ((كانت الخطة تقضي بأن تنصب المجموعة نفسـها مجلسا للحكم، صار يعرف ذلك بالنسبة الينا بخيار الحمل بدون دنس))[1].

وأسـهب بريمر في سرد تفاصيل تشكيل المجلس الذي أدعى أنه شـكل نفسه[2]. وفق خيار الحمل بدون دنس، ولانعرف الطرف الاخر الذي شارك في أنجاب هذا المجلس!.

٢- لـم يعط المجلس صلاحيـات تذكر، ولم يباشـر اختصاصات فعلية، وكانت القرارات التي تصدر بأسـمه لاتكـون نافذة مالم يوافق عليها (المديـر الإداري)، ويلاحـظ ان المجلـس لـم يصـدر قـرار تعيين الوزراء المؤقتين وانما أعلنت أسـماؤهم بمذكرة صادرة من (المدير الإداري)، فضلاً عن ذلك ان (المدير الإداري) أصدر المذكرة رقم ٩ فـي ٢٠٠٤/٢/٢٤. التي تحمل عنوان (تعيين نواب الوزراء) وجعل تعيين هؤلاء من أختصاص (المدير الإداري حصرا)[3].

ويبـدو أن مجلـس الحكم أنشـئ ليكون مظلة تسـوق من خلالها سياسـات التقسـيم، وأشـاعة الفتنة الطائفية والعرقية بين المواطنين، وهذا واضح للعيان من خلال تركيبة المجلس، حيث تعد هذه التركيبة اللبنة الاساسـية للنظام السياسي الجديد، واعتمدت عليها كل القرارات

١- (بريمر) مصدر سابق ص ١٣٢.

٢- المصدر نفسه ص ص ١٠٥ ـ ١٣٦

٣- نص القسم الأول من المذكرة على ان (ينفرد المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة بسلطة تعيين نواب الوزراء، ولا يجوز لأي فرد أن يتقلد وظيفة نائب وزير أو يمارس سلطات هذه الوظيفة او يتمتع بمزاياها مالم يكن المدير الاداري لسلطة الائتلاف المؤقتة قد قام بتعيينه كتابة وبالتحديد). منشور في الوقائع العراقية ٣٩٨٥ لسنة ٢٠٠٤

التـي تلت تـاسـيس المجلس وقامت على أسـاس المحاصصة الطائفية والعرقية[١]

أمـا دور المجلس في الحكم والسـلطة فـلا دور له لان أعضائه (لا يسـتطيعون تنظيم موكـب، فما بالك بادارة بلد) كما يذكر السـيد (بريمر)[٢].

وهذه الحقيقة أنعكسـت على تعمل سلطات الاحتلال وقواتها مع أعضـاء المجلس، حيث كانوا يعاملونهم كموظفين يعملون لديهم، وما عليهم سوى تنفيذ أوامر سلطة الاحتلال لانهم في الحقيقة من صنعها، والا فانهم سيواجهون العزل[٣].

وعنـد أمعـان النظر فـي قرارات مجلس الأمـن ذات الصلة، والاختصـاصـات التي كانت تباشـر مـن (المدير الإداري) نسـتطيع التأكيـد علـى أن مجلس الحكم ليس له من الحكم سـوى الاسـم، حيث أن قـرار مجلـس الأمن رقم ١٥١١ الصادر في السـادس عشـر من تشـرين الأول لسـنة [٤]٢٠٠٣، يعيد التأكيد على أن صاحب السـلطة فـي العراق هـو (المديـر الإداري). حيـث ورد في الفقـرة (١) من القـرار على أن المجلس (يشـدد في هذا الصدد علـى الطابع المؤقت لاضطلاع سـلطة التحالف المؤقتة (السـلطة) بالمسؤليات والسلطات والالتزامات المحددة بموجب القانون الدولي. والتي ستتوقف حين قيام شعب العراق بتشكيل حكومة ممثلة للشعب، ومعترف بها دوليا. تؤدي

١- انظر تفاصيل ذلك في في بحثنا الموسـوم (قراءة في قانون ادارة الدولة) مجلة العلوم القانونية العدد الاول لسنة ٢٠٠٥.

٢- السيد (بريمر) مصدر سابق ص.٢٢٠

٣- يذكر السيد (بريمر) انه هددهم بالعزل أن لم يكونوا (فاعلين)، مصدر سابق ص .٢٧٢

٤- نشر القرار في الصحف العراقية ومنها صحيفة الصباح العدد ٩٣ لسنة ٢٠٠٣.

اليمين وتتولى المسؤليات المنوطه بالسلطة) ويدعو القرار في الفقرة السادسة منه سلطة الأئتلاف إلى أن ((تعيد مسؤليات وسلطات الحكم إلى شعب العراق باسرع ما يمكن).

٣- ومن المفارقات أن أعضاء مجلس الحكم مع أقتناعهم بصورية مجلسهم، الا أنهم لم يتفقوا على اختيار رئيس لهم، وأضطروا إلى اتباع الرئاسة الدورية، وفقا للحروف الأبجدية لاسماء أعضاء المجلس، حيث كانت مدة رئاسة العضو للمجلس شهرا واحدا. وهذا ما يؤكد حجم الخلاف بينهم الذي جعلهم موضوع سخرية السيد (بريمر).حيث كتب (وكانت الرئاسة الدورية تعيق فعالية مجلس الحكم أيضا، وقد بدأ ذلك تسوية ضرورية عندما انشئ المجلس، فقد وجد الاعضاء أنهم لا يستطيعون الاتفاق على أي زعيم واحد، وبدلا من ذلك توصلوا من خلال التعديلات الملتوية التي ترمي إلى الانقسامات الطائفية داخل المجلس والعراق إلى انتقاء رئاسة دوارة على تسعة أشخاص ويضيف أنهم ((قرروا في الاصل وجود خمسة رجال تنفيذيين ثلاثة من (الشيعة) و(سني) و(كردي) غير ان الزعيمين الكرديين البارزاني والطالباني، لم يتمكنا من الاتفاق على من يتولى المقعد الكردي منهما، لذا طالبا بأن يمثل كل منهما في مجلس الرئاسة، فاثار ذلك على الفور طلب العرب السنة بمقعد ثان ليتساوو بالوزن مع الاكراد.

وأصر الشيعة عند هذه النقطة على أن تكون لهم الاغلبية في الرئاسة كما في مجلس الحكم وهذا يعني ان يرتفع عدد الشيعة إلى أربعة ما يؤدي الى مجلس من ثمانية أشخاص. لكن كيف تكسر حالات

التعادل في الأصوات؟ أضيف شخص آخر إلى مجلس الرئاسة ليصبح العدد تسعة الإضافة الأحدث إلى شورية بغداد الالفبائية)[١].

ويذكر السيد بريمر أيضا: ان ((القضية الوحيدة التي حلت بسرعة في مجلس الحكم تحديد رواتب أعضائه، فقد توصلت لجنة فرعية برئاسة الجلبي إلى موازنة فاحشة للمجلس، أقترح الجلبي ان يتقاضى الاعضاء ٥٠٠٠٠ خمسون الف دولار في السنة، وان يحصلوا على علاوات من البنزين، وقد أبلغت المجلس بأن الموازنة التي أقترحوها للخمسة والعشرين عضوا تفوق موازنة وزارة التربية التي تضم أكثر من ٣٢٥,٠٠٠ ثلثمائة وخمسة وعشرون ألف موظف[٢].

المطلب الثالث
الوزارة الموقتة

في الثالث من أيلول سنة ٢٠٠٣ أصدر (المدير الإداري) مذكرة سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٦) التي تقضي بقيام مجلس الحكم بترشيح أشخاص يشغلون مؤقتا مناصب وزارية، ويتولون المسؤوليات الإدارية

١- بريمر، مصدر سابق، ص ١٦٢.

٢- بريمر مصدر سابق، ص ١٦٢ وهذا الموقف يذكرنا بالهيئات التي آلت إليها السلطة بعد مغادرة (الحاكم الإداري وحل مجلس الحكم) (بدا من حكومة أياد علاوي وانتهاء بحكومة المالكي وكذلك الجمعية الوطنية ٢٠٠٥/ومجلس النواب الحالي) حيث قام الحكام الجدد بتشريع قوانين على مقاساتهم واغدقوا بالعطاء لانفسهم وللعاملين معهم، دون أن يجدوا من يقول لهم ان الشعب الذي ظلم كثيرا، أحوج منهم، وعليهم إن يتقوا الله فيه. وقد صدرت قرارات عديدة في هذا المقام ونشرت في الجريدة الرسمية.

اليومية للوزارات العراقية ولذلك تعترف سلطة الائتلاف المؤقتة بتعيين وزراء مؤقتين من جانب مجلس الحكم[١].

ويتضح مما تقدم أن مجلس الحكم قام بترشيح هؤلاء الوزراء لانه لايملك سلطة التعين، ولذلك كان عنوان الملحق (أ) يحمل عنوان (قائمة باسماء الوزراء المؤقتين المعتمدين الذين اختارهم مجلس الحكم العراقي). ويبدو لنا أن كلمة (أختارهم) غير دقيقة وكان الاصح أن تكون اللذين رشحهم، وهذا ماورد في مذكرة الاعتراف.

وكان عدد أعضاء الوزارة خمسة وعشرون وزيرا رشحوا على طريقة تشكيل مجلس الحكم نفسها، حيث قام كل عضو من أعضاء مجلس الحكم بترشيح وزير واحد. ويلاحظ أنّ بعض أعضاء مجلس الحكم رشحوا أقاربهم لاشغال تلك الحقائب الوزارية. ولذلك طغت تشكلية مجلس الحكم على تشكيلة الوزارة أيضا، أي كانت نتاج المحاصصة الطائفية والعرقية ولم يتم الاختيار على أساس الكفاءة وقد منح (قطعة من الكعكة لكل عضو)[٢]ولم توضع آلية لعمل الوزارة، حيث لم يسمى رئيساً للوزراء ولم يوجد نص يخول رئيس مجلس الحكم (الدوري) برئاسة اجتماعات الوزارة.الا ان هؤلاء الوزراء في حقيقة الأمر لم يكونوا اصحاب قرار وانما القرار في الوزارات أعطى لكبار مستشاري سلطة الائتلاف من الامريكيين.وقد ترأس (المدير الإداري) الاجتماع الأول للوزارة وبحضور السفير البريطاني وذلك في السادس عشر من أيلول سنة ٢٠٠٣ وأن الكلام الذي أشار أليه (المدير الإداري) يؤكد ما قلناه سابقا، أن صاحب

١- نشرت المذكرة في الوقائع العراقية العدد٣٩٧٩ لسنة ٢٠٠٣.

٢- بريمر، مصدر سابق ص ١٩٤.

السلطة هو المدير الإداري وأن العراقيين الذين يعملون معه بصرف النظر عن عناوينهم الوظيفية تابعين له. حيث قال (لكنني نبهت إلى أن عليهم أن يعلموا كبار مستشاري سلطة الائتلاف المؤقتة مسبقا بشأن مبادرات السياسات الكبرى المقترحة، أحببتم أم كرهتم وليس من الممتع أن تكون خاضعا للاحتلال ويمكنني أن أضيف أو تكون المحتل الائتلاف هو السلطة السيدة هنا)[1].

١- بريمر، مصدر سابق ص ٢٠٠٥.

المبحث الثاني
قانون أدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤

صدر قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في ٢٠٠٤/٣/٨ ونشر في الجريدة الرسمية[١]، وسندرسه وفق الآتي:

المطلب الأول
محتواه وطريقة إقامته

الفرع الأول
محتوى القانون

أحتوى القانون على ديباجة. وأثنين وستين مادة توزعت على تسعة أبواب، حيث أختص الباب الأول (بالمبادئ الاساسية م١ ٩)، الثاني (بالحقوق الأساسية م ١٠ ٢٣)، الثالث (بالحكومة العراقية الانتقالية م ٢٤ ٢٩)، الرابع ب (السلطة التشريعة الانتقالية م ٣٠ ٣٤)، الخامس ب (السلطة التنفيذية ب ٣٥ ٤٢)، السادس (بالسلطة القضائية الاتحادية م ٤٣ ٤٧)، السابع (بالمحكمة المختصة والهيئات الوطنية م ٤٨ ٥١)،

١- نشر في الوقائع العراقية العدد ٣٩٨١ لسنة ٢٠٠٤.

الثامن (بالأقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية م ٥٢ ٥٨) والتاسع (بالمرحلة ما بعد الانتقالية م ٥٩ ٦٢).

واضيف إلى القانون ملحق يتألف من ثلاثة أقسام، هي (تشكيل الحكومة العراقية المؤقتة) و(مؤسسات الحكومة العراقية وصلاحياتها) (والمجلس الوطني المؤقت)[١]. ويلاحظ ان ديباجة القانون لم تختلف عن ديباجات الدساتير المؤقتة التي صدرت في العراق عقب الانقلابات العسكرية، حيث يتحدث أصحابها باسم الشعب العراقي، مثال ذلك ماورد في دستور سنة١٩٥٨.

(فاننا بأسم الشعب العراقي نعلن سقوط القانون الأساسي العراقي).

أو قول أخر (أستجابة إلى رغبة الشعب والقوات المسلحة) [٢].أو القول (إيمانا بحق هذا الشعب في الحياة الحرة الكريمة...إلخ) [٣].

واذا كان قادة الانقلابات يعدون أنفسهم جزءًا من الشعب العراقي ويدعون إنهم نفذوا أرادة الشعب (والشعب من ذلك بريء).

الا أنه من غير المبرر أن يتكلم المحتل باسم الشعب الذي تخضع بلاده للاحتلال.

١- نشر في الوقائع العراقية العدد ٣٩٨٦ لسنة ٢٠٠٤.

٢- من ديباجة دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت.

٣- من ديباجة دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ المؤقت.

الفرع الثاني
طريقة أقامته

أن تحديد طريقة أقامة هذا القانون يصطدم بعقبات عدة، منها أن العراق كان محتلاً، ويحكمة حاكم يحمل جنسية الدولة المحتلة وعين من رئيس تلك الدولة بصفة (المدير الإداري لسلطة الأئتلاف المؤقتة) وقام ذلك المدير بأعلان تشكيل مجلس الحكم، ولكن دون أن يباشر اختصاصات فعلية. وقد أعلن الاثنان انهما سيعملان على إقامة دستور في العراق وانسجاما مع ما تقدم شكل مجلس الحكم لجنة دستورية تحضيرية في الحادي عشر من أب سنة ٢٠٠٣، وكانت تتألف من خمسة وعشرين عضوا، حيث رشح كل عضو من إعضاء مجلس الحكم أسماً واحدا لعضوية اللجنة. وكانت مهمة اللجنة استطلاعية اي الاتصال بالقوى الفاعلة في المجتمع والاطلاع على رأيها ثم رفع توصية إلى مجلس الحكم لبيان الألية التي ينبغي من خلالها صياغة دستور جديد للبلاد.

وبعد زيارة هذه اللجنة لاماكن كثيرة من العراق، لم تصل إلى صياغة التوصية المطلوبة فقدمت تقريرا مؤلفاً من عشر صفحات، لم يعلن على الرأي العام، واحتوى على عدة خيارات يمكن للمجلس أن يختار اي منها وتتمثل تلك الخيارات بالأتي:

أنتخابات مباشرة لمؤتمر دستوري.

تعيين أعضاء للمؤتمر الدستوري من قبل مجلس الحكم ويعين المؤتمر بدوره لجنة صياغة.

انتخابات جزئية كحل وسط ممكن بين أنتخاب واختيار يشار إليها أحيانا بوصفها (نصف أنتخاب).وتقوم جماعة من الأعيان المرموقين في مناطق البلاد المختلفة بانتخاب عدد معين من أعضاء المؤتمر الدستوري.

ونظرا لكون لجنة الدستور التحضيرية تعكس حقيقة من أقامها فأنها عجزت عن أيجاد جواب للسؤال الذي يبحث عن الالية التي تقام بها الجمعية التأسيسية. فأحالت فشلها في ذلك إلى مجلس الحكم[1].

وفي الخامس عشر من تشرين الثاني لسنة ٢٠٠٣ أعلن عن أتفاق بين مجلس الحكم وسلطة الأئتلاف على وضع (قانون أدارة الدولة العراقية للفترة الانتقالية بواسطة مجلس الحكم وسلطة الأئتلاف المؤقتة. ويحدد القانون رسميا نطاق وهيكل الإدارة العراقية الانتقالية ذات السيادة)[2]. وحدد هذا الاتفاق عناصر قانون أدارة الدولة، ومنها وجوب أستكمال كتابة مسودة القانون والاتفاق عليها بموعد أقصاه ٢٨ شباط سنة ٢٠٠٤

واذا نظرنا للاتفاق من الناحية القانونية، نستطيع القول أن هذا الاتفاق لاقيمة قانونية له للاسباب الآتية:

١ أن مجلس الحكم عين من أدارة الاحتلال واصبح أداة من أداوتها.

٢ أن صاحب السلطة في العراق هو (المدير الإداري) قبل وجود مجلس الحكم وبعده وهذا ما يؤكده النظام الذي أصدره (بريمر) وكذلك قوله

١- راجع تقرير الشرق الاوسط رقم ١٩ (التحدي الدستوري في العراق، أعدته (المجموعة الدولية للازمات) في الثالث عشر من تشرين الثاني سنة ٢٠٠٣. منشور في مجلة المستقبل العربي العدد١٢ لسنة٢٠٠٣ ص.١٦١

٢- نشر الاتفاق في الصحف العراقية ومنها صحيفة الصباح العدد ١٢١ سنة٢٠٠٣

لممثـل الأمم المتحدة في العراق عندما قال الاخير انه لايعطي أموال النفـط مقابل الغذاء الا لحكومة عراقية فرد عليه السـيد (بريمر) (أنا الحكومة العراقية الأن) (١).

وهـذا يوضح أن الاتفاق تم بين إدارة الاحتلال واحدى ادواتها.لانها لاتمثل الشـعب العراقي، وهذا الاتفاق صوري ولا يصح أن يسـمى أتفاقا لانــه من صنع طرف واحد وكان الأفضل أن يصدر على شـكل بيان من إدارة الاحتلال.وليس من المنطق أن يقال عن مجلس الحكم كان طرفا في الاتفــاق، ونحن نعلـم ان إدارة الاحتلال قادره علــى طرد أعضاء مجلس الحكم في اي وقت تشاء.الا ان ما تقدم لايلغي دور بعض أعضاء المجلس في الاشـتراك بصياغة مسـودة القانون حيث كتبت تلك المسـودة من قبل لجنة صياغة مشـتركة من مجلس الحكم وسلطة الائتلاف. وكان لاعضاء مجلس الحكم دورا لا يغفل في مناقشــة فقرات المسـودة وهذا ما يشير اليه السيد (بريمر)(٢).

الا أن صياغة مسودة القانون أو المشاركة في مناقشة محتواها شيء واتخـاذ القرار النهائي لاصدارها شــيء أخـر. أذا أن صاحب القرار في العراق كان (المدير الإداري) وليس مجلس الحكم.

وتاسـيس على ماتقدم لايمكن أدراج طريقة أقامة هذا القانون ضمن ايــة طريقة مــن الطرق المتبعة في أقامة الدســاتير.لان الكلمــة العليا فيها

١- بريمر مصدر سابق ص ٥٢

٢- انظر تفاصيل ذلك في كتاب (بريمر) المشــار اليه سابقا الفصل الحادي عشر (كتابة الدستور) ص ٣٦١ - ٣٨٨

كانت لسلطة الاحتلال، ومن ثم نستطيع القول أن سلطة الاحتلال هي التي أقامت هذا القانون.

ومن الجدير بالذكر أن القانون يمهر عادة باسم من أصدره وهذا ماكان يلاحظ بالنسبة للاوامر والمذكرات التي أصدرتها سلطة الاحتلال، حيث كانت تحمل امضاء (المدير الاداري). اما قانون أدارة الدولة فلم يحمل توقيع أحد خلال نشره في الجريدة الرسمية!

المطلب الثاني
خصائص قانون إدارة الدولة

أتسم القانون بالخصائص الآتية:

اولا: قانون مؤقت: حيث حددت في القانون مدة نفاذه وذلك وفقا للالية التي رسمت لوضع الدستور الدائم في نص المادتين ٦٠ و٦١ منه أذ نصت المادة الثانية والستون منه على أن ((يظل هذا القانون نافذا إلى حين صدور الدستور الدائم وتشكيل الحكومة العراقية بموجبه).

أما بالنسبة لاطلاق تسمية (قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية) وعدم تسميته دستورا مؤقتا فإن ذلك يعود بتقديرنا إلى الخلافات العميقة بين (مجموعة السبعة) الذين كانوا ينسقون مع سلطة الاحتلال. فضلا عن أن تلك السلطة تعلم ان (معظم العراقيين سيرتابون من دستور مؤقت آخر)[١].

١- بريمر، مصدر سابق، ص٢٧٣

لاسيما أذا ما علمنا ان دستور سنة ١٩٧٠ الذي اسقط كان يحمل صفة المؤقت وظل نافذا حتى الاحتلال. ولذلك قررت سلطة الاحتلال تسميته (قانون إدارة الدولة)[١].ومع كون القانون مؤقتا الا أننا نرى انه كان يضع أسس الدستور القادم لاسيما في الموضوعات ذات الاهمية كالفدرالية، وتحديد حصة للنساء في البرلمان، واجتثاث البعث. وغيرها.

ثانيا: دستور جامد: اذ يعد القانون الأعلى للبلاد ويكون ملزما في انحاء العراق كافة وبدون أستثناء، ولايجوز تعديله الا بموافقة أكثرية ثلاثة أرباع أعضاء الجمعية الوطنية، واجماع مجلس الرئاسة (م٣).

ويتضح مما تقدم ان القانون أخذ بالسمو الشكلي من حيث عده القانون الآعلى وكذلك عد أي (نص قانوني يخالفه باطلا).

وأخذ القانون بالحظر الموضوعي الجزئي، حيث منع إجراء أي تعديل على الموضوعات الاتية[٢].

أ- الانتقاص بأي شكل من الاشكال من حقوق الشعب العراقي المذكورة في هذا القانون

ب- تمديد أمد المرحلة الانتقالية إلى مابعد المدد المذكورة في هذا القانون.

ج- تأخير أجراء الانتخابات لجمعية جديدة.

د- التقليل من سلطات الإقليم والمحافظات.

هـ- إجراء تعديل من شأنه التأثير على الاسلام وغيره من الاديان والطوائف وشعائرها.

١- انظر تفاصيل ذلك بحثنا الموسوم (قراءة في قانون إدارة الدولة) مصدر سابق ص٢ وما بعدها.
٢- المادة الثالثة من قانون أدارة الدولة.

ويلاحظ أن المشـرع بالغ في ذكر نص الفقرات أ، د، هـ حيث كان الأفضل تدوين الفقرتين ب، ج فقط، لان الموضوعات الواردة في الفقرات الاخرى تتسـم بالعموم، فضلا عن كون القانون مؤقتا وان مدة سـريانه لا تزيد على عشـرة أشـهر. الا اذا كان المقصود بتدوين هـذه الفقرات تنبيه الجهة التي سـتضع الدستور الجديد ضرورة مراعاة ذلك وهذا ما سيتضح عند دراستنا لدستور لسنة ٢٠٠٥.

ثالثا: نـص على أخذه بنظـام الحكم الجمهـوري الاتحـادي الديمقراطي التعددي (م٤).

ويبدو ان المشرع لم يوفق في صياغة هذا النص حيث خلط بين شكل الدولة ونظام الحكم فيها وآلية تولي السلطة وكان الأفضل ان يكون النص (العراق دولة أتحادية نظام الحكم فيها جمهوري، قائم على أسـاس تداول السلطة بأسلوب الانتخاب العام).

وإذا عدنا إلى النص المذكور نلاحظ شموله على الأتي:

أ- **نظـام الحكم جمهوري:** وهذا ما أخذت به كل الدسـاتير التي صدرت بعد سـقوط النظام الملكي سنة ١٩٥٨، الا أن القانون لم يأخذ باسلوب (الرئيس الواحد) وأنما أوجد مجلساً للرئاسة يتألف من ثلاثة أشخاص.

ب- **شـكل الدولة أتحادي:** كان العراق دولة موحدة بسيطة وفقا لدستور سـنة ١٩٧٠ والدسـاتير التي سـبقته، أما هـذا القانون فأخذ بالشـكل الأتحادي (الفدرالي) للدولة العراقية الذي يقوم وفقا للمادة الرابعة منه (على أسـاس الحقائق الجغرافية والتأريخية والفصل بين السـلطات[١]

١- يلاحظ أن عبارة (الفصل بين السلطات) لم توضع في المكان المناسب لها، لأن الفصل يتعلق بتوزيع الأختصاصات بين سلطات الدولة الأتحادية الثلاث

وليس على أساس الأصل أو العرق أو الأثنية أو القومية أو المذهب).

والمعروف أن الدولة الأتحادية تنشئ إما نتيجة أتحاد عدة دول فيما بينها أو تفكك دولة موحدة بسيطة إلى عدة دويلات مع وجود الرغبة لديها على أبقاء روابط بينها من خلال أقامة اتحاد مركزي[١].

وهذا لا ينطبق على الوضع في العراق ولذلك يلاحظ أن من كتب القانون لم يهتد إلى السبيل الذي سيوصله إلى الدولة الأتحادية المنشودة.

لأن العراق كما هو معروف يتكون من ثمانية عشر محافظة، ولكن توجد فيه منطقة لها سمات خاصة بها وهي (منطقة كردستان)[٢]. وخصوصية هذه المنطقة تقوم على اساس (الأصل والعرق) لأن غالبية مواطنيها هم من (القومية الكردية)، وكانت منطقة كردستان بؤرة توتر لكل الأنظمة التي حكمت العراق ولم تفلح أية حكومة في حل هذه المعضلة سواءا بالمفاوضات أم بالقوة العسكرية المفرطة كما فعل النظام السابق.

وفي عام ١٩٩١ تنفس ابناء المنطقة الصعداء بعد هزيمة النظام. واصبحت المنطقة شبه مستقلة وتحت حماية القوات الأمريكية أما محافظات العراق الاخرى فمعظم سكانها من القومية العربية الا أن بعضها تتميز بأغلبية مذهبيه كما هو الحال في الجنوب أو المنطقة الغربية، فكيف تقام الاقاليم في هذه المناطق؟ واين الحقائق الجغرافية والتاريخية فيها؟ وهل من الصواب أن تقام الاقاليم على أساس مذهبي أو طائفي أو عرقي؟وهذا الاتجاه يخالف نص المادة الرابعة من قانون إدارة الدولة.

١ـ أنظر ما سبق ذكره بخصوص نشأة الاتحاد المركزي في هذا المؤلف.

٢ـ تشمل منطقة كردستان وفقا لقانون الحكم الذاتي رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤ ثلاث محافظات هي، السليمانية، أربيل، ودهوك.

ويبدو لنا أن المقصود بعبارة (الحقائق الجغرافيــة والتاريخية هو مــاورد في نص المادة الثامنة والخمســين من القانون التي حاولت معالجة مايســمى (بالأراضــي المتنازع عليها) التي يرى قــادة الاكراد انها تعود لكردستان.

الا أن أثار هذه المادة قد تشــمل كل محافظات العراق في حالة قراءة نص الفقرة (ب) من تلك المادة قراءة خاطئة[١].

وللاسـف أن صياغة المادة الثامنة والخمســين لم تكن موفقة، لانها توحي وكأن الخلاف على (أراضي متنازع عليها) بين دول وليس بين أبناء دولة واحدة ذات اقليم واحد وهذه الصياغة ستســتغل من بعض الاشخاص (ذوو النوايا الســيئة) لاشــعال فتنــة لاتحمد عقباه بيــن المواطنين في تلك المناطــق إذا لم يتدارك عقــلاء البلاد ذلك وقد ظهرت بوادر هذه الفتنة في محافظــة كركوك ثم في محافظة نينــوى بعد انتخابات مجالس المحافظات سنة ٢٠٠٩.

اذن لماذا الفيدرالية في العراق؟ وأذا لا مناص من الاخذبها، فما هي الطريقة الامثل التي تجنب البلاد خطر التقســيم؟ بالنســبة للشق الأول من الســؤال نجد الاجابة في قول السيد بريمر (كان هدفي أقناع الاثنين، جلال الطالباني ومسعود البارزاني) بالانضمام إلى مجلس الحكم، ففي مباحثاتنا الســابقة في بغداد عبر الاكراد عن ترددهمــا بالخضوع ثانية لحكم بغداد) ويضيف (قبل ســنة ١٩٩١ بسنوات أصر الاكراد على أن يكون للعراق

١- تنص الفقرة ب (لقد تلاعب النظام الســابق أيضا بالحدود الإدارية وغيرها بغية تحقيق أهداف سياســية على الرئاسة والحكومة العراقية الانتقالية تقديم التوصيات إلى الجمعية الوطنية وذلك لمعالجة تلك التغيرات غير العادلة)

الحر بنية فيدر الية، تحترم الشعب الكردي الفريد. وكان الاستقلال الذي أحرزوه بعد حرب الخليج، ممثلا بمنطقة كردستان المستقلة ذاتيا التي أمنت لها القوة الجوية للائتلاف الحماية لسنوات من جيش صدام يرمز إلى طموحهم إلى دولة مستقلة ذاتيا)[1].

وكذلك في قول السيد جلال الطالباني للسيد بريمر (نحن الاكراد نريد أيضا أن تتعامل الوثيقة مع مخاوفنا، لاسيما مطالبتنا بنظام فيدرالي للمحافظة على استقلالنا الذاتي كما تعلم) [2].وقوله أيضا (انت تطلب منا الانضمام إلى عراق نحصل فيه على حرية أقل مما حصلنا عليه أثناء وجود صدام في السلطة) [3].

اذن الفدرالية مطلب كردي وأمريكي ولا مناص من الاخذبها أذا أريد أبقاء منطقة كردستان ضمن العراق. ويلاحظ ان أقوال وسلوك بعض السياسيين الاكراد توحي وكأن منطقة كردستان دولة مستقلة عن العراق[4]. وان دولة جديدة ستقام في العراق وهم مدعوون للانضمام إليها فضلاً عن ذلك أن القوى السياسية الاخرى التي كان لها حضور في المشهد السياسي العراقي لم تكن تبدي أهتماما بشكل الدولة ولا نغالي إذ قلنا ان فهم معظمها للنظام الفدرالي كان ولا زال خاطئا حيث لا يميزون بين خصائص الدولة

١- بريمر، مصدر سابق، ص ١٢٣.

٢- المصدر نفسه ص ٢٧٤.

٣- المصدر نفسه ص ٣٧٤.

٤- مع الاشارة إلى ان منطقة كردستان لم تكن موحدة خلال كتابة قانون إدارة الدولة وكانت فيها حكومتان أحدها تابعة للطالباني في السليمانية والاخرى للبارزاني في اربيل.
وكان الاثنان في حالة حرب أحدهما مع الاخر كما يذكر السيد بريمر. راجع نفس المصدر ص ١٢٢.

الفدراليــة وخصائص الدولــة الموحدة البسـيطة[١] وان بعضهم يخلط بين اللامركزية السياسـية واللامركزية الإداريـة.واذا كان لامناص من الأخذ بالفدرالية؟فما هي الطريقة الامثل لتطبيقها في العراق؟

نعتقـد أن الطريقة الامثل لتطبيــق الفدرالية في العراق أن يعتمد أحد الاسلوبين الاتيين.

الأول: أن تعد كل محافظة من محافظات العراق أقليماً وتسمية تلك الاقاليم بنص في الدستور.مع الاباحة لاقاليم (محافظات) منطقة كردستان ان تشـكل اقليما واحدا بعد موافقة مواطني منطقة كردسـتان بالاسـتفتاء الشـعبي على ذلـك وكذلك الجواز لاقليميـن (محافظتين فقط) خارج إقليم كردستان تشـكيل إقليم واحد باستثناء محافظتي بغداد وكركوك، حيث يكون كل منهما اقليما بمفرده.

الثاني: تقسـيم العراق إلى أربعـة اقاليم، الأول يضم منطقة كردسـتان والثاني يختـص بكركوك والثالـث ببغداد والرابع يضـم المحافظات الاخـرى. وفـي هذه الحالة سـيبقى العـراق موحداً ويبتعد عن شـبح التقسـيم إلى دويـلات طائفية وعرقيــة كما يتمنى بعض الساسـة في الداخل والخارج[٢].

١- وهذ ما اتضح لاحقا عند الاختلاف مع قادة قليم كردستان حول الاختصاصات.

٢- ومما يؤسـف لـه ان يقدم رئيس لجنة العلاقات الخارجية في مجلس الشـيوخ الأمريكي السيد (بايدن) إلى مجلس الشيوخ مشروع قرار لتقسيم العراق إلى ثلاث دويلات ووافق على القرار (٧٥) عضـوا مقابـل اعتراض (٢٣)عضـوا وذلك في يوم الاربعـاء الموافق ٢٠٠٧/٩/٢٦. ووصف القرار أنه غير ملزم.مع الاشارة إلى ان الحكومة الأمريكية تؤكد باستمرار انها ضامنة لوحـدة العـراق. وقد رفضت القوى السياسـية هذا القرار ما عدا بعض الساسـة الاكراد.انظر صحيفة الصباح العدد ١٢٢٦ لسنة ٢٠٠٧.

ج ـ **نظام الحكم ديمقراطي تعددي**: ان نعت نظام الحكم بأنه ديمقراطي يتسم بعدم الوضوح لان للديمقراطية صوراً متعددة (ديمقراطية مباشرة، وغير مباشرة، ونيابية) وكان الأفضل ان يكون النص نظام الحكم ديمقراطي نيابي وهذا ما ينسجم مع النصوص اللاحقة من القانون التي اناطت مباشرة مظاهر السيادة بهيئات منتخبة من الشعب أو من البرلمان، حيث تنتخب الجمعية الوطنية من المواطنين، في حين ينتخب مجلس الرئاسة من الجمعية الوطنية.

اما نعت نظام الحكم بإنه تعددي، فيثير تساؤلات عدة، إذ ماهو المقصود بذلك؟ هل هو تعدد الاحزاب التي تشارك في الانتخابات أم تعدد الجهات الحاكمة؟ إم أشراك كل القوميات والمذاهب والطوائف في الحكم؟ولدى قراءة مواد القانون، لاحظنا ان الفقرة ج من المادة الثالثة عشر كفلت تشكيل النقابات والاحزاب والانضمام إليها وفق للقانون.

وكذلك نصت الفقرة (ج) من المادة الثلاثين على أن (تنتخب الجمعية الوطنية طبقا لقانون الانتخابات وقانون الاحزاب السياسية. ويستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من أعضاء الجمعية الوطنية، وتحقيق تمثيل عادل لشرائح المجتمع العراقي كافة وبضمنها التركمان والكلدوأشوريون والاخرون). فضلا عن ذلك أن الفقرة (ب) من المادة السابعة من القانون نصت على ان (العراق بلد متعدد القوميات).

نخلص مما تقدم ان المقصود بكلمة تعددي مساهمة كل (مكونات) الشعب العراقي في أختيار من يمثلهم في الحكم.

مما يعني أن تركيبة الجمعية الوطنية لا يمكن ان تكون حكراً على كيان سياسي واحد الا ان ذلك لا يلغي المبدأ المعروف في النظام النيابي

الذي يتمثل بحكم الاغلبية، حيث يجوز لحزب واحد ان ينفرد بالحكم إذا ما حاز على الاغلبية المطلقة في الجمعية الوطنية.

ولذلك نرى ان المشرع لم يكن موفقا في نعت نظام الحكم بأنه تعددي، لاسيما أذا ما علمنا ان هذا القانون موقت والمؤسسات التي ستشكل بموجبه ستعمل لمدة أشهر معدودة.

المطلب الثالث
هيئات الحكم

نص قانون إدارة الدولة في المادة الثامنة منه على صورتين للحكومة الانتقالية، وبين لكل واحدة منها مدة محددة، وتكفل ملحق القانون ببيان عمل الحكومة في الصورة الاولى، في حين تكفل قانون إدارة الدولة بيان عمل الحكومة في الصورة ألاخرى.

وسنتناول دراسة الصورتين ووفق الآتي:

الفرع الأول
الحكومة الانتقالية الأولى
(من ٣٠ حزيران ٢٠٠٤-٣١ كانون الثاني ٢٠٠٥)

تتألف الحكومة الانتقالية وفق الآتي:

١ - **رئاسة الدولة**: وتتألف من مجلس رئاسي يضم رئيس ونائبين.

٢- **مجلس الوزراء**: يتألف من رئيس المجلس والوزراء.

وأنيطت السلطة التشريعية بمجلس الوزراء، حيث أجاز له الملحق إصدار أوامر لها قوة القانون وبموافقة رئاسة الدولة بالإجماع.

وكذلك مباشـرة اختصاصـات (الجمعية الوطنيـة) المنصوص عليها في القانون ووفق الالية التي أشـار إليها الملحق في القسم الثاني منه.

٣ - المجلس الوطني الموقت: يتألف من مائة عضو، من ضمنهم أعضاء مجلس الحكم ممن لا يتولون مناصب حكومية، ويختار هؤلاء الاعضاء مؤتمر وطني. ومهمة المجلس أستشـارية، حيث يقوم بتقديم المشورة إلى مجلس الرئاسـة ومجلس الوزراء وله سلطة مراقبة تنفيذ ومتابعة أعمال الهيئات التنفيذية وتعيين رئيس الجمهورية أو أحد نائبيه في حالة الاستقالة أو الوفـاة وللمجلس حق نقض الاوامر التنفيذية بثلثي أصوات اعضائة خلال عشـرة أيام من تاريخ تبليغ تلـك الاومر التي تم التصديق عليها من قبل رئاسة الدولة.

ولـه صلاحية تصديق الميزانية الوطنيـة للعـام ٢٠٠٥ والتي يتم أقتراحها من قبل مجلس الوزراء، ووضع النظام الداخلي لمجلس الوزراء. وله حق أستجواب رئيس واعضاء مجلس الوزراء.

أن السـلطات التي أنيطت بالمجلس الوطني تثير أشكالية حول صفة هـذا المجلس، هل هو مجلس تشـريعي أم مجلس رقابي. حيث يلاحظ ان نصوص الملحق متناقضة في هذا المقام.فتارة تعطي للمجلس حق الرقابة والمسـألة، في حين سـلبت، اهم أختصاص له وهو تشـريع القوانين حيث انيـط هذا الاختصاص بمجلـس الوزراء، واعطى للمجلـس الوطني حق نقض الاوامر التنفيذية التي يصادق عليها مجلس الرئاسة خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغ تلك الاوامر.

وهنا يكون المجلس السلطة الثانية التي لها حق النقض لان مجلس الرئاسة يختص أيضا بذلك. مع الاشارة إلى إن القانون لم يلزم مجلس الرئاسة بتبليغ المجلس الوطني بالاوامر التنفيذية ومما تقدم يتبين عدم وضوح الرؤية لدى سلطة الاحتلال عند سنها قانون إدارة الدولة وهذا أدى إلى أيجاد هيئات حكم أسمية فقط ذات اختصاصات شكلية لاوزن لها في ميزان السلطة. الا أن ولاة ألامر لم يغفلوا مكافأة انفسهم وان كانت مدة الوظيفة الشكلية التي أنيطت بهم لاتتعدى بضعة أشهر[1].

١ـ أنظر الامر رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥ الذي نص على ان ((يستحق عضو المجلس الوطني المؤقت مكافأة لايزيد مقدارها عما يتقاضاه الوزير من راتب ومخصصات) فضلا عن صرف مكافآت لافراد حمايتهم الشخصية. منشور في الوقائع العراقية ٣٩٩٣ لسنة ٢٠٠٥.

وانظر أيضا الامر رقم (١١) الخاص بخدمة عضو المجلس الوطني المؤقت. كذلك الامر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ الذي يقضي بصرف رواتب تقاعدية لاعضاء مجلس الحكم ونوابهم وامينه العام واعضاء مجلس الرئاسة ورئيس الوزراء ونائبه والوزراء والامين العام لمجلس الوزراء ومن هم بدرجة وزير ووكلاء الوزارات ومن هم في درجتهم والمستشارين راتبا تقاعديا يعادل ٨٠ ٪ مماكان يتقاضاه كل منهم شهريا فضلا عن الامتيازات الاخرى.

وكذلك القرار (١٤) لسنة ٢٠٠٥ الذي يمنح عضو المجلس الوطني المؤقت راتبا تقاعديا شهريا يعادل (٨٠٪) مماكان يتقاضاه من مكافأة شهرية أثناء عضويته. كذلك الامر رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٥ الذي يقضي بتمليك قطع اراضي سكنية لمنتسبي كل من مكاتب السادة رئيس الجمهورية ونائبيه ورئيس الوزراء ونائبه والامانة العامة لمجلس الوزراء وكذلك القرار رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٥ الذي يقضي بتمليك قطع اراضي سكنية لمنتسبي المجلس الوطني العراقي المؤقت. ومن المفارقات ان المسؤول الذي اصدر بعض هذه الاوامر هو من اصدر الامر رقم (١٢) الذي يقضي بازالة التمييز بين المواطنين للحصول على الاراضي السكنية وقضى بالغاء عدة قرارات لمجلس قيادة الثورة المنحل بهذا الخصوص وسنده في ذلك مبدأ المساواة بين المواطنين. ونحن نسأله هو وغيره من المسؤولين لماذا لاتحترمون القواعد القانونية التي تشرعونها مع الاشارة ان هذه القرارات تشكل مخالفة دستورية صريحة لانها تخل بمبدا المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات

الفرع الثاني

الحكومـــة الانتقالية الثانية من (شـــباط ٢٠٠٥ حتى تأليف حكومة منتخبة)

خص قانون أدارة الدولة هذه الحكومة بأربعة أبواب (الثالث، الرابع، الخامس والسادس) وحدد الباب الثالث الاختصاصات الحصرية للحكومة العراقية الانتقالية وكذلك بين تشكيلة هذه الحكومة، إذ تتألف (من الجمعية الوطنيـة ومجلس الرئاسـة ومجلس الـوزراء وبضمنه رئيـس الوزراء، والسلطة القضائية) (م ٢٤ الفقرة أ).

اولا: السلطة التشريعة الانتقالية (الجمعية الوطنية): تتألف الجمعية من (٢٧٥)عضوا، على ان تمثل النسـاء بنسـبة لاتقل عـن ربع عدد أعضاء الجمعية.

وينتخـب هؤلاء الاعضاء عن طريق الانتخاب المباشـر وفقا لنظام التمثيل النسبي وبنظام الدائرة الواحدة والقوائم المغلقة.

أما الشـروط التي يجب توافرها في المرشح، فحددتها المادة الحادية والثلاثون من القانون بالجنسـية والعمر والتحصيل العلمي (حاملا لشهادة الدراسـة الثانوية أوما يعادلهما على الأقل) النزاهة، عدم الانتماء لحزب البعـث، الصلاحيـة الادبية وان لا يكون عضوا في القوات المسـلحة عند الترشيح.

أما اختصاصات الجمعية الوطنية فتتمثل بتشـريع القوانين والرقابة علـى أعمال السـلطة التنفيذيـة[1]، ولها وحدها سـلطة أبـرام المعاهدات

١ـ المادة الثلاثون الفقرة (أ).

والاتفاقيات الدولية[١]، فضلا عن تكليفها بكتابة مسودة الدستور الدائم وفقا للآلية التي نصت عليها المادة (٦١) من قانون إدارة الدولة.

ثانيا: السلطة التنفيذية الانتقالية: وتتألف من مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ورئيسه.

أ- **مجلس الرئاسة:** يتألف من رئيس ونائبين ينتخبون من الجمعية الوطنية وباغلبية ثلثي أصوات اعضائها[٢].

ويشترط في المرشح ذات الشروط التي يجب توافرها في المرشح لعضوية الجمعية فضلا عن الشروط الآتية[٣]:

١ – الا يقل عمر المرشح عن اربعين عاما.

٢ – ان يتمتع بالسمعة الحسنة والنزاهة والاستقامه.

٣ – ان يكون قد ترك الحزب البائد (حزب البعث) قبل سقوطه بعشر سنوات على الاقل، إذا كان عضوا في حزب البعث المنحل.

٤ – الا يكون قد شارك في قمع الانتفاضة عام ١٩٩١ والانفال، ولم يقترف جريمة بحق الشعب العراقي.

وتتمثل وظيفة المجلس بالمصادقة على مشروعات القوانين التي تقر من الجمعية الوطنية[٤]وكذلك تسمية رئيس الوزراء بالإجماع واعضاء مجلس الوزراء بناء على توصية من رئيس الوزراء[٥].

١- المادة الثالثة والثلاثون الفقرة (و).

٢- المادة السادسة والثلاثون (أ)

٣- المادة (ب) نفسها.

٤- المادة السابعة والثلاثون.

٥- المادة الثامنة والثلاثون (أ).

ويتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالإجماع، ولايجوز لاعضائه أنابة أخرين عنهم.

والحقيقة ان أشتراط أتخاذ القرارات بالإجماع وعدم جواز الانابة يؤدي إلى تعطيل عمل المجلس وكان الأفضل أشتراط الاجماع في حالات محددة تتسم بالأهمية وعدم تعميم ذلك على كل القرارات. لان غياب اي عضو ولاي سبب كان سيؤثر على اداء المجلس مما يؤثر على سير المرافق العامة في الدولة.

ب ـ مجلس الوزراء: ويتالف من رئيس الوزراء واعضاء المجلس. ويسمي مجلس الرئاسة رئيس الوزراء بالإجماع.ثم يقوم رئيس الوزراء بعرض اسماء حكومته على مجلس الرئاسة وبعدها يسعى للحصول على ثقة الجمعية الوطنية وبالاغلبية المطلقة(١).

ويتولى مجلس الوزراء أصدار الانظمة والتعليمات الضرورية لتنفيذ القوانين، وله كذلك أقتراح مشاريع القوانين.فضلا عن الموافقة على ترشيحات كبار الموظفين التي ترفع إلى مجلس الرئاسة لاقرارها هذا وتتخذ قرارات المجلس كافة بالأغلبية البسيطة لاعضائه الحاضرين(٢).

العلاقة بين السلطتين التشريعة والتنفيذية: أن قراءة نصوص قانون أدارة الدولة تظهر بوضوح أتجاه القانون إلى تغليب كفة السلطة التشريعة على كفة السلطة التنفيذية.

١ـ المادة الثامنة الثلاثون (أ)

٢ـ المادة الثانية والاربعون.

ويتضـح كذلك أن القانون لـم يأخذ بمظاهر صورة واحدة من صور النظـم النيابية المعروفة وفقا لمعيار (مبدأ الفصل بين السـلطات) ونقصد بذلك النظام (البرلماني، الرئاسي، المجلسي) وانما اخذ ببعض مظاهر تلك الصـور وان نص في الفقـرة (ب) من المادة الرابعة والعشـرين على ان ((تكون السـلطات الثلاث التشريعة والتنفيذية والقضـائية منفصلة ومستقلة الواحـد عن الاخرى)).الا أن ماورد في النصوص الاخرى يخالف ذلك، حيث يلاحظ رجحان كفة السلطة التشريعية من خلال المظاهر الآتية:

١ – إختيار الجمعية لمجلس الرئاسة بأغلبية الثلثين، ولها أقالة أي عضو مـن أعضاء المجلـس باغلبية ثلاثـة أرباع أصـوات اعضائها لعدم الكفاءة والنزاهة (م٣٦ الفقرة أ).

٢ – وجوب حصول مجلس الوزراء على ثقة الجمعية بالأغلبية المطلقة عند تأليف الحكومة (م ٣٨ الفقرة أ).

٣ – مراقبة الجمعية لاداء الهيئات التنفيذية، ولها حق أستجواب المسؤولين التنفيذين بمن فيهم أعضاء مجلس الرئاسـة ومجلس الوزراء (م ٣٣ الفقرة ز).

٤ – مسـؤلية رئيـس الوزراء أمام الجمعية ولها سـحب الثقة من رئيس الوزراء أو الوزراء مجتمعين أو منفردين (م٤٠ الفقرة أ).

وتعد المظاهر السـابقة من مظاهر النظـام البرلماني، الا أن القانون منع الجمع بين عضوية الجمعية الوطنية وعضوية مجلس الوزراء (م٢٨ الفقـرة أ) وهـذا المنع يعد من مظاهر النظام الرئاسـي واخذ به الدسـتور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ أيضا.

ومنح القانون المجلس الرئاسي حق الاعتراض التوقيفي على مشاريع القوانين التي تقر من الجمعية الوطنية، إذ يجوز للمجلس الاعتراض على مشروع القانون خلال خمسة عشر يوما من تاريخ ابلاغه من رئيس الجمعية باقرار ذلك التشريع وإعادته إلى الجمعية، التي تستطيع تجاوز الاعتراض باقرار مشروع القانون باغلبية الثلثين وخلال مدة لاتجاوز الثلاثين يوما (م٣٧).

ويلاحظ: ان الصياغة مبهمة وتثير اللبس، مماأدى إلى عدم وضوح ألية النقض، إذ (لمجلس الرئاسة نقض اي تشريع تصدرة الجمعية الوطنية، على ان يتم ذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إبلاغ مجلس الرئاسة من قبل رئيس الجمعية الوطنية باقرار ذلك التشريع) فهل (الابلاغ) وجوبي أم سلطة تقديرية لرئيس الجمعية؟وما هو الحل إذا لم يبلغ رئيس الجمعية رئاسة المجلس؟لاسيما ان القانون لم ينص على الجهة التي لها حق إصدار القوانين، وانما نص في الفقرة (ب) من المادة الثلاثين على ان (تصدر القوانين باسم شعب العراق، وتنشر القوانين والانظمة والتعليمات المتعلقة بهما في الجريدة الرسمية، ويعمل بها من تاريخ نشرها مالم ينص فيها على خلاف ذلك) وهذا يعني جواز أصدار القوانين دون أبلاغها لمجلس الرئاسة لعدم وجود نص يحسم هذا الاشكال مع الاشارة إلى ان القوانين التي صدرت خلال هذه المدة كانت تصدر من مجلس الرئاسة استناداً إلى المادة السابعة والثلاثين من القانون التي لم تخول مجلس الرئاسة هذا الاختصاص.

ثالثا: السلطة القضائية الاتحادية: اختص الباب السادس من قانون إدارة الدولة ببيان أطر السلطة القضائية في العراق، حيث وصف القضاء بـ

(بالسلطة القضائية) وذلك على عكس ما كان منصوصا عليه في دستور سنة ١٩٧٠ حيث كان عنوان الفصل الخامس(القضاء)، ولم يكتف القانون بالنص على استقلال القضاء مثلما دأبت الدساتير العراقية السابقة، وأنما أورد نصاً تفصيلياً في المادة الثالثة والاربعين منه يقضي بمنع تدخل السلطتين الاخيرتين في شؤون القضاء وذلك بقوله (القضاء مستقل، ولايدار بأي شكل من الاشكال من السلطة التنفيذية وبضمنها وزارة العدل، ويتمتع القضاء بالصلاحية التامة حصراً لتقرير براءة المتهم أو أدانته وفقاً للقانون من دون تدخل السلطتين التشريعية أو التنفيذية). وتتألف المحاكم في العراق من المحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز، ومحاكم الاستئناف والمحكمة الجنائية المركزية والمحاكم من الدرجة الأولى[١].ويشرف على القضاء الاتحادي مجلس أعلى للقضاء يتألف من رئيس المحكمة الاتحادية العليا، ورئيس ونواب محكمة التمييز الاتحادية، ورؤساء محاكم الاستئناف الاتحادية، ورئيس كل محكمة إقليمية للتمييز ونائبيه، ويترأس رئيس المحكمة الاتحادية العليا المجلس الأعلى للقضاء وفي حالة غيابه يترأس المجلس رئيس محكمة التمييز الأتحادية[٢].

وتختص المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على دستورية القوانين[٣]والاختصاص الحصري والاصيل في الدعاوى بين الحكومة العراقية الانتقالية وحكومات الاقاليم وإدارات المحافظات والبلديات والادارات المحلية[٤].

١- المادة السادسة والأربعون (الفقرة أ).

٢- المادة الخامسة والأربعون.

٣- سبق دراسة ذلك في الرقابة على دستورية القوانين في العراق.

٤- المادة الرابعة والأربعون.

المطلب الرابع
الاقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية

ذكرنا أن من سمات قانون أدارة الدولة إخذه بالنظام الاتحادي حيث توزعت الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات (الاقاليم) والمحافظات وخصص الباب الثامن من القانون لبيان مايتعلق بالاقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية.

واعترف القانون بحكومة (أقليم كردستان) بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في ١٩ آذار سنة ٢٠٠٣م.

ويلاحظ أن القانون أضفى على (منطقة كردستان) صفة الأقليم دون تطبيق الألية التي نصت عليها الفقرة (ج) من المادة (٥٣)، التي أجازت لمجموعة من المحافظات لاتتجاوز الثلاث (خارج أقليم كردستان) تشكيل أقاليم فيما بينها على أن تقترح آليات التشكيل من الحكومة العراقية المؤقتة وتقر من الجمعية الوطنية ومن ثم موافقة إهالي المحافظات المعنية بواسطة الاستفتاء.

وهذا النص كغيره من النصوص الاخرى التي وردت في قانون إدارة الدولة لم يقصد من تدوينه التطبيق خلال مدة نفاذ قانون أدارة الدولة لعدم واقعية ذلك، وانما ليثبت فيه ما سيكتب في الدستور (الدائم)، وهذا ما حصل عملياً

حيث سنرى نصوص عديدة نقلت من قانون أدارة الدولة حرفياً إلى دستور سنة ٢٠٠٥.

هذا مايتعلق (بالاقليم) أما بالنسبة للمحافظات فقد أجاز القانون (لكل محافظــة تشــكيل مجلس محافظة وتســمية محافظ وتشــكيل مجالس بلدية ومحلية)، وحظر على الحكومة الاتحادية التدخل في شــؤون تلك المجالس مــن حيــث التعيين أو الاقالة فضلاً عن أســتقلال تلــك المجالس من خلال عــدم خضوعها لســيطرة الحكومة الاتحادية بأســتثناء الموضوعات التي تتعلق بالاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية المنصوص عليها في المادة الخامســة والعشــرين من القانون وكذلك الفقرة (د) من المادة الثالثة والأربعين.

ولم يوضح قانون أدارة الدولة كيفية أختيار أعضاء تلك المجالس الا انه أشــار إلى أبقاء المحافظين وأعضاء مجالس المحافظات في مراكزهم لحين أجراء أنتخابات حرة مباشرة تتم بموجب قانون[١].

الا إن الامر رقم (٧١) الصادر من ســلطة الائتلاف في السادس من نيســان ســنة ٢٠٠٤ نص على أن (تجري أنتخابــات مجالس المحافظات في تأريخ أنتخابات الجمعية الوطنية نفســه وفي موعده أقصاه ٣١/ كانون الثاني /٢٠٠٥)[٢].

ونــص الامــر المذكــور علــى اختصاصــات مجالــس المحافظات والمحافظين والمجالس المحلية الاخرى الا انه لم يلغ القوانين ذات الصلة كقانــون المحافظــات رقم ١٥٩ لســنة ١٩٦٩م وقانون أيــرادات البلديات

١ـ المادة الخامسة والخمسون الفقرة (ب)

٢ـ نشــر الامر في الوقائع العراقية العدد (٣٩٨٣) حزيران لسنة ٢٠٠٤ وحمل عنوان (السلطات الحكومية المحلية)

لسنة ١٩٦٣ وانما قضى (بتعليق أي نص في القانون العراقي للحد الذي يتناقض مع هذا الأمر).

المطلب الخامس
المحكمة المختصة والهيئات الوطنية

حمل الباب السابع من قانون أدارة الدولة عنوان (المحكمة المختصة والهيئات الوطنية)، وحاول القانون أن يضفي الشرعية على بعض المؤسسات التي أنشأتها سلطة الاحتلال قبل صدور قانون أدارة الدولة وتتمثل هذه المؤسسات بالاتي:

١. المحكمة الجنائية المختصة[1].

٢. الهيئة الوطنية للنزاهة العامة[2].

٣. الهيئة العليا لحل النزاعات الملكية والعقارية[3].

٤. الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث[4].

وصدرت أوامر عدة من (المدير الإداري لسلطة الائتلاف) تقضي بتشكيل محاكم وهيئات ذات طابع سياسي ومنها الامر رقم ١٣ لسنة٢٠٠٣

١- انشأت بموجب الامر رقم ٤٨ لسنة ٢٠٠٣، نشر في الوقائع العراقية ٣٩٧٨ لسنة ٢٠٠٣.

٢- انشأت بموجب الامر رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤، نشر في الوقائع العراقية ٣٩٨١ لسنة ٢٠٠٣.

٣- راجع اللائحة رقم لسنة ٢٠٠٣، والتي الغيت بموجب اللائحة رقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ المعدلة بموجب اللائحة رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٤، راجع نصوص اللوائح في الوقائع العراقية الاعداد ٣٩٧٨، ٣٩٨١، ٣٩٨٥.

٤- راجع المذكرة رقم (٧) لسنة ٢٠٠٣، منشورة في الوقائع العراقية ٣٩٨١ لسنة ٢٠٠٣.

المعدل[١] والذي يقضي بتأسيس المحكمة الجنائية المركزية للعراق، التي يعين قضاتها من قبل (المدير الإداري). ويبدو أن سلطة الأئتلاف سعت لتحصين أوامرها من الالغاء لانها تتعارض واحكام قانون أدارة الدولة، فاتجهت إلى كتابة نصوص في القانون نفسه تجعل تلك الاوامر مصادق عليها ولو كانت تخالف ذلك القانون وهذا ماورد في نص الفقرة أ من المادة الثالثة والأربعين من قانون أدارة الدولة على (أن قانون تأسيس المحكمة الجنائية المختصة الصادر في ٢٠٠٣/١٢/١٠ يعد مصادقاً عليه وهو يحدد حصراً أختصاصاتها واجراءاتها دون ألاخذ بنظر الاعتبار النصوص الواردة في هذا القانون).

وذهبت إلى أبعد من ذلك بكتابة نص الفقرة (أ) من المادة التاسعة والاربعين الذي يقول (كما يعد مصدقاً على تأسيس الهيئات المشكلة بعد نفاذ هذا القانون).

وعند الاطلاع على تلك الاوامر لاسيما تلك الخاصة بتأسيس المحكمة المختصة والمحكمة الجنائية المركزية نلاحظ أنها تمثل انتهاكاً خطيراً للحقوق الاساسية التي نص عليها قانون أدارة الدولة في الباب الثاني منه، وفي مقدمتها الفقرة ط من المادة الخامسة عشر التي تقضي بعدم جواز أنشاء محاكم خاصة أو أستثنائية، وكذلك مخالفتها الصريحة لمبادئ أعلان حقوق الإنسان الصدر عن الامم المتحدة والمعاهدات والاتفاقات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان التي عدتها المادة الثالثة والعشرون من قانون أدارة الدولة ملزمة للحكومة العراقية.

١- نشر الامر في الوقائع العراقية ٣٩٧٨ لسنة ٢٠٠٣ وتعديله في العدد ٣٩٨٣ لسنة ٢٠٠٤.

المبحث الثالث
دستور سنة ٢٠٠٥

سندرس هذا الدستور من خلال بيان محتواه، طريقة أقامته، خصائصه، السلطات الاتحادية، واختصاصات تلك السلطات.

المطلب الأول
محتواه وطريقة أقامته

الفرع الأول
محتوى الدستور

أحتوى الدستور على ديباجة ومائة واربع واربعين مادة توزعت على ستة ابواب، حيث حمل البب الأول عنوان (المبادئ الأساسية م١ - ١٣)، والثاني (الحقوق والحريات م١٤ - ٤٦) والثالث (السلطات الاتحادية م٤٧ - ١٠٨) والرابع (اختصاصات السلطات الاتحادية م١٠٩ - ١١٥) والخامس (سلطات الاقاليم م١١٦ - ١٢٥) والسادس (الاحكام الختامية والانتقالية م١٢٦ - ١٤٤).

الفرع الثاني
طريقة اقامته

رسم قانون أدارة الدولة ألية وضع دستور العراق (الدائم)، حيث ألزم الجمعية الوطنية بكتابة مسودته (م٦٠)، وتكفل نص المادة الحادية والستين منه ببيان ألية أقامته وذلك وفق الآتي:

١. تقوم الجمعية الوطنية بكتابة مسودة الدستور في موعد أقصاه الخامس عشر من أب لسنة٢٠٠٥

٢. تعرض مسودة الدستور على الشعب العراقي للموافقة عليه باستفتاء عام، وفي الفترة التي تسبق اجراء الاستفتاء.

تنشر مسودة الدستور وتوزع بصورة واسعة لتشجيع اجراء نقاش عام بين أبناء الشعب بشأنها.

٣. يكون الاستفتاء العام ناجحاً، ومسودة الدستور مصادقاً عليها، عند موافقة أكثرية الناخبين في العراق، وإذا لم يرفضها ثلثي الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر.

٤. عند الموافقة على الدستور الدائم بالاستفتاء تجري الانتخابات لحكومة دائمة في موعد أقصاه الخامس عشر من كانون الأول لسنة٢٠٠٥ وتتولى الحكومة الجديدة مهامها في موعد أقصاه الحادي والثلاثون من كانون الأول.

٥. أذا رفض الاستفتاء مسودة الدستور الدائم، تحل الجمعية الوطنية، وتجري الانتخابات لجمعية وطنية جديدة في موعد أقصاه الخامس عشر من كانون الأول لسنة٢٠٠٥.

إن الجمعية الوطنية والحكومة العراقية الانتقالية الجديدتين ستتوليان عندئذ مهامها في موعد أقصاه الحادي والثلاثون من كانون الأول لسنة٢٠٠٥، وستستمران في العمل وفقاً لهذا القانون، الا أن المواعيد النهائية لصياغة المسودة الجديدة قد تتغير من اجل وضع دستور دائم لمدة لاتتجاوز سنة واحدة، وسيعهد للجمعية الوطنية الجديدة كتابة مسودة لدستور دائم آخر.

٦. عند الضرورة يجوز لرئيس الجمعية الوطنية وبموافقتها بأغلبية أصوات الاعضاء أن يؤكد لمجلس الرئاسة، في مدة أقصاها الأول من أب لسنة٢٠٠٥، أن هناك حاجة لوقت أضافي لاكمال كتابة مسودة الدستور، ويقوم مجلس الرئاسة عندئذ بتمديد المدة لكتابة مسودة الدستور لستة أشهر فقط ولايجوز تمديد هذه المدة مرة أخرى.

٧. أذا لم تستكمل الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم بحلول الخامس عشر من شهر أب لسنة٢٠٠٥، ولم تطلب تمديد المدة المذكورة في الفقرة (و) من هذه المادة، عندئذ يطبق نص الفقرة (هـ) من المادة الحادية والستين.

ونرى أن الآلية التي نص عليها قانون أدراة الدولة كانت مشوبة بعيوب عدة منها الآتي:

١- أن شعب العراق خرج من سيطرة نظام شمولي وحكم حزب واحد ويعاني من آثار الحروب والحصار الشامل المدمر، وأسقط النظام السابق نتيجة غزو البلاد ومن ثم أحتلاله. وكان الشعب قبل الأحتلال يعاني من الانقسام والتقسيم (حيث كانت منطقة كردستان شبه منفصلة عن الدولة) وبعد الأحتلال زاد الأنقسام فهناك قوى أيدت الأحتلال

وأسمته تحريراً، في حين هناك قوى أخرى رفضت الأحتلال وقاومته. فضلاً عن عدم وضوح الرؤية لدى معظم المواطنين حول الأطر العامة للنظام السياسي الجديد، ولذلك كان الأجدر بمن يريد تأسيس نظاما جديدا أن يعرف اتجاهات الرأي العام فيما يتعلق بالأطر العامة لذلك النظام السياسي، وكان الأفضل استفتاء الشعب حول تلك الأطر والتي من أهمها[١].

شكل الدولة (اتحادية، موحدة بسيطة).

شكل الحكومة (برلمانية، رئاسية، مجلسية).

شكل نظام الحكم (جمهوري، ملكي).

٢- من المؤسف أن ينتجة قانون إدارة الدولة أتجاها معاكسا للمبادئ الديمقراطية، فيقرر في الفقرة (ج) من المادة الحادية والستين عدم قبول مسودة الدستور أذا رفضت من ثلثي الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر.ووفقا لما تقدم نرى ان قانون إدارة الدولة تبنى دكتاتورية الاقلية وذلك بترجيحه رأئ الاقلية على راى الاكثرية! وهذا أتجاه يناقض نص المادة الثانية عشر من قانون إدارة الدولة الذي يقضي بأن (العراقيين كافة متساوون في حقوقهم بصرف النظر عن الجنس أو الرأي أو المعتقد أو القومية أوالدين أو المذهب أو الاصل، وهم سواء أمام القانون) فأين المساواة أذا كانت ثلاثة محافظات ترجح على خمس عشرة محافظة؟ وهذا يعني منح ثلاث محافظات حق النقض المطلق حيث يؤدي هذا الاعتراض إلى الغاء مشروع الدستور ويبدو ان هذا النص وضع بناء على طلب القادة

١- كنا قد أقترحنا ذلك قبل كتابة مسودة الدستور، انظر بحثنا (قراءة في قانون إدارة الدولة) مصدر سابق ص ٤٣

الاكراد من أجل ان يستخدموا حق النقض في حالة عدم أتفاق مسودة الدستور مع توجهاتهم السياسية.

ويذكر (بريمر)أن أعضاء مجلس الحكم وافقوا بالإجماع على مسودة قانون إدارة الدولة بما فيها النص الذي يجيز لثلاثة محافظات نقض مشروع الدستور. ويضيف، الا انه فوجئ بعد مضي عدة أيام على التصويت بعدم رضا السيد (السيستاني) على اعطاء حق النقض للاكراد، الا أنه عاد ووافق على ذلك بعد جهود مضنية[1].

٣ أن النص على حل الجمعية الوطنية، إذا لم تكتب مسودة الدستور خلال المدة المحددة ولم تطلب التمديد، وكذلك وضع جدول زمني للانتهاء من كتابة المسودة، يعني ان الجمعية المنتخبة من الشعب تخضع لقيود وشروط أوجدتها سلطة الاحتلال.

٤ لم يحدد قانون إدارة الدولة الجهة التي لها سلطة حل الجمعية الوطنية في حالة رفض الاستفتاء لمسودة الدستور أو في حالة عدم تمكن الجمعية من كتابة المسودة وهذا دليل على العيوب التي شابت

١- انظر بريمر، المصدر السابق، ص٣٦٩ ويذكر في ص٣٧٤ ان الاكراد (أقترحوا ان تسقط المصادقة على الدستور أذا صوتت غالبية الثلثين في ثلاث محافظات ضده، وبما أن الحكومة الكردية الاقليمية تضم ثلاث محافظات فأن ذلك يمنحهم حق النقض، أبلغتهم أن عليّ الرجوع الى واشنطن بشأن هذه القضية). ويضيف في ص٣٧٦ أن السيدة (كوندي رايس)وافقت على قبول الاقتراح الكردي.وقد وافق أعضاء مجلس الحكم بالإجماع على قانون إدارة الدولة في الأول من اذار لسنة ٢٠٠٤.ويضيف الا انه في الرابع من اذار تلقى رسالة من السيد السيستاني يقول فيها ان القانون (غير ديمقراطي، لانه يتيح لغالبية الثلثين في ثلاث محافظات نقض الدستور الدائم، وليس بوسعه قبول اي نقض كردي للدستور، وقال اذا أستمر هذا النص في القانون الإداري فسيتعين عليه انتقاده) ص٣٨١.ويذكر في ص٣٨٤ان الاكراد أصروا على موقفهم وان الثمن الذي يطلبه الاكراد للتخلي عن مادة المصادقة على الدستور هو تسليم مدينة كركوك لهم على الفور وذلك غير مقبول.ويبدو ان بعض اعضاء مجلس الحكم أقنعوا السيد (السيستاني) بقبول ذلك النص نتيجة الضغوط التي تعرضوا لها من سلطة الاحتلال

الآلية. ويلاحظ من نص المادة الحادية والستين ان الجمعية الوطنية وضعت تحت ضغط شديد من خلال الجدول الزمني الذي حددته سلطة الاحتلال في قانون إدارة الدولة ثم أيدته الامم المتحدة بموجب قرار مجلس الآمن الدولي رقم ١٥٤٦ لسنة ٢٠٠٤، لاسيما الفقرة الرابعة منه التي تنص على (اقرار الجدول الزمني المقترح للانتقال السياسي للعراق إلى الحكم الديمقراطي). وانسجاما مع ماتقدم شكلت الجمعية لجنة تتألف من خمسة وخمسين عضوا من بين اعضائها لكتابة مسودة الدستور، حيث مثل قائمة الائتلاف العراقي (٢٨) عضوا وقائمة التحالف الكردستاني (١٥)عضوا والقائمة العراقية (٨) أعضاء. وقائمة المستقلين (٤)اعضاء.

ثم أضيف إلى تلك اللجنة خمسة عشر عضوا من خارج الجمعية[١].

ولم تستطع الجمعية أنجاز المسودة خلال المدة المحددة,مما دعى مجلس الرئاسة إلى تعديل القانون وذلك بموجب القانون رقم (٦)لسنة ٢٠٠٥ الذي أطلق عليه قانون التعديل الأول لقانون أدارة الدولة,للمرحلة الانتقالية[٢].

وكان الأفضل ان تلجئ الجمعية إلى رخصة التمديد التي منحها لها القانون بدلا من تعديل الدستور. لانه يثير أشكالية مخالفته للدستور. وعلى أية حال أنتهت اللجنة من كتابة مسودة الدستور,وحدد يوم السبت

١- أنظر د. عبد الحسين شعبان, رؤية في مشروع الدستور العراقي (الدائم), مجلة المستقبل العربي، العدد (١٠) لسنه ٢٠٠٥، وكراس العملية التشريعية في مجلس النواب، الدائرة الاعلامية، سنة ٢٠٠٨ ص.٥١

٢- قضى التعديل بتغير الموعد النهائي لكتابة مسودة الدستور من ١٥ /٢٠٠٥/٨ إلى ٢٠٠٥/٨/٢٢ نشر في الوقائع العراقية ٤٠٠٣ لسنه ٢٠٠٥.

الموافق الخامس عشر من شهر تشرين الأول لسنة ٢٠٠٥ موعدا لاجراء الاستفتاء وذلك بموجب القانون رقم (١٢)لسنة ٢٠٠٥، الذي صدر في ٢٠٠٥/١٠/١١ ونشر في الجريدة الرسمية العدد (٤٠٠٥)الصادرة في ٢٠٠٥/١٠/١٢ اي قبل موعد الاستفتاء بيومين فقط[1].

واللافت للنظر ان المادة الخامسة من قانون الاستفتاء تنص على ان (تتولى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق تنفيذ عملية الاستفتاء، ولها ان تصدر الانظمة اللازمة لذلك).

ولا يفهم كيف تصدر المفوضية الانظمة قبل يومين من إجراء الاستفتاء ويبدو ان تأخر مجلس الرئاسة في أصدار قانون الاستفتاء يعود إلى عدم تحقق شرط الاجماع في الموافقه على مسودة الدستور وقرارات المجلس لاتتخذ الا باجماع أعضائه وفقا للفقرة (ج)من المادة السادسة والثلاثين.

لقد أجري الاستفتاء في الموعد المحدد وبعد مضي عشرة ايام من أجراء الاستفتاء أعلنت المفوضية موافقة الشعب على مسودة الدستور وتأسيسا على ماتقدم نستطيع القول أن الدستور أقيم من الناحية الشكلية وفقا لطريقة الاستفتاء الدستوري، الا أنه من الناحية الموضوعية لا يمكن أغفال الدور الفعال الذي قامت به سلطة الاحتلال من أجل أنجاز مسودة الدستور، فضلا عن تقيد الجمعية بالأطر العامة التي نص عليها قانون

١- يلاحظ ان رئيس الجمعية الوطنية أصدر قانون الاستفتاء على مشروع الدستور رقم (٢) لسنه ٢٠٠٥ دون الرجوع إلى مجلس الرئاسة ونشر في الوقائع العراقية ٤٠٠٣ في ٢٠٠٥/٨/٣٠، ثم قام مجلس الرئاسة باصدر القانون المشار اليه في المتن، دون الاشارة الى القانون الاول فاي القانونين يسري لتنظيم الاستفتاء؟!.

إدارة الدولة ونقلت حرفيا إلى الدستور الجديد مثل النظام الفدرالي (م١)، وتطبيق الفقره (أ) من المادة ٥٩ من قانون إدارة الدولة التي نصت على ان ((سيحتوي الدستور الدائم على ضمانات تؤكد ان القوات المسلحة العراقية سوف لن تستخدم مجددا لارهاب الشعب العراقي أو قمعه) وهذا مانصت عليه الفقرة(أ) من البند اولا من المادة التاسعة من الدستور، وكذلك تحديد نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب (م٤٩ البند رابعا)، والابقاء على مجلس الرئاسة لدورة انتخابية (١٣٨)، والابقاء على المحكمة المختصة والهيئات التي انشأها (المدير الإداري لسلطة الاحتلال) كالهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث، و هيئة دعاوى الملكية (المواد ١٣٤، ١٣٥، ١٣٦) من الدستور.

وكذلك الاستمرار بنهج المحاصصة العرقية والطائفية الذي اقامه (المدير الإداري) وقانون إدارة الدولة العراقية، وهذا مايلاحظ بجلاء من خلال نص ديباجة الدستور وبعض مواده.

هذا ومن اللافت للنظر ان الدستور الجديد نص في المادة (١٤٣) منه على ان (يلغى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وملحقه، عند قيام الحكومة الجديدة، باستثناء ماورد في الفقرة (أ) من المادة (٥٣) والمادة (٥٨) منه) وهذا أتجاه غير محمود لأن الدستور بناء متكامل ولا يجوز الغائه والقول في الوقت نفسه بقاء مادة أو أكثر نافذة، وكان الأفضل ان يدون النص الذي يراد أبقائه في مشروع الدستور الجديد.

المطلب الثاني
خصائص دستور ٢٠٠٥

أتسم دستور سنة ٢٠٠٥ بالخصائص الأتية:

اولا: نص على الأخذ بالنظام الجمهوري النيابي البرلماني الديمقراطي (م١).وهذا يعني ان شكل نظام الحكم جمهوري، يقوم على اساس أختيار رئيس الدولة من مجلس النواب، وان المؤسسات المنتخبة تباشر السلطة نيابة عن الشعب لانه أخذ بالنظام النيابي، وشكل الحكومة برلماني، إذ يجب ان تقوم على أساس التعاون والتوازن بين السلطات، الا ان الاختصاصات التي منحت لمجلس النواب تتعارض مع خصائص النظام النيابي البرلماني، حيث يلاحظ ان المشرع الدستوري أتجة إلى تقوية (مجلس النواب) على حساب السلطة التنفيذية (رئيس الدولة ومجلس الوزراء) ولم يأخذ بمبدأ التوازن بين السلطتين وهو المبدأ الجوهري الذي يقوم عليه النظام البرلماني.

ثانيا: نص على أن جمهورية العراق دولة أتحادية واحدة مستقله (م١) وهذا يعني ان شكل الدولة اتحادي، وهذا مانص عليه قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية[1].

الا ان اللافت للنظر أضافة كلمة واحدة بعد دولة أتحادية، وهذا تزَيد لامبرر له. ومع القول إن الدستور أخذ بالنظام الاتحادي الا انه أغفل خاصية جوهرية في النظام الاتحادي، لعدم نصه على آلية تكوين مجلس الأتحاد، وبيان سلطته، وكذلك أرجاء أقامته إلى دورة أنتخابية أخرى.

١- راجع ما سبق ذكره في خصائص قانون إدارة الدولة.

هـذا ويلاحـظ ان النظام الأتحـادي في العراق يتكـون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وأدارات محلية (م١١٦) من الدستور.

وحدد الدسـتور اختصاصات السلطات الأتحادية على سبيل الحصر في المادة (١١٠) في حين جعل بعض الأختصاصات مشتركة بين الحكومة الأتحاديـة والأقاليم في المادة (١١٤). ونص الدسـتور في المادة (١١٨) على أن يسـن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز سـتة أشهر من تأريخ أول جلسة له قانونا يحدد الأجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين[١].

ثالثا: دستور جامد: نصت المادة الثالثة عشر في بنديها (أولا وثانيا) على أن ((يُعد هذا الدسـتور القانون الأسـمى والأعلى في العراق، ويكون ملزما في أنحائه كافة، وبدون أستثناء) و(لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدسـتور، ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الأقاليم، أو أي نص أخر يتعارض معه).

ووفقا لهذا النص تتسـم مواد الدسـتور بالسمو الموضوعي والشكلي حيث لا يجوز للمشـرع العادي مخالفة أحكام الدستور، ونص الدسـتور على آلية حماية أحكامه من خلال الأخذ بالرقابة القضائية على دسـتورية القوانين

وأذا كان الدستور يسمو على القوانين العادية ولا يمكن أن يعدل من المشـرع العادي الا أنـه يجوز تعديله وفق الأجـراءات التي نصت عليها

١- صدر قانون الأجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ٣ السنة ٢٠٠٨ ونشر في الوقائع العراقية العدد ٤٠٦٠ في ٢٠٠٨/٢/١١

المادة (١٢٦)، وكذلك المادة (١٤٢) التي أجازت تعديله أستثناء من نص المادة ١٢٦ وخلال مدة محددة.

وسنبين آلية تعديل الدستور وفقا لأحكام المادتين.

١- تعديل الدستور وفقا لأحكام المادة (١٢٦):

١- أقتراح التعديل: أجاز الدستور لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء (مجتمعين)، أو خمس أعضاء مجلس النواب أقتراح تعديل الدستور.

٢- أقرار التعديل: يقر تعديل الدستور بعد أتباع الخطوات الأتية:

- موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب.
- موافقة الشعب بالأستفتاء العام.
- مصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام. وفي حالة عدم مصادقة الرئيس خلال المدة المذكورة يعد التعديل مصادقا عليه

ويعد التعديل نافذاء من تأريخ نشرة في الجريدة الرسمية.

ونرى أن النص على مصادقة رئيس الجمهورية على نتيجة الأستفتاء لا مسوغ له، لأن الشعب هو صاحب القرار وكلمته هي العليا، فضلا عن ذلك لم يحدد الدستور الجهة التي ترسل نتيجة الأستفتاء إلى رئيس الجمهورية، وكذلك لم يحدد المدة التي يجب أن ترسل خلالها نتيجة الأستفتاء. مما قد يدفع بعض القوى إلى التسويف. لذلك نقترح الغاء ما ورد في البند ثالثا ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام) وكذلك الغاء البند (خامسا)، ونقترح إن يكون التعديل نافذا أعتبارا من تأريخ أعلان نتيجة الأستفتاء وليس من تأريخ نشره في الجريدة الرسمية.

هـذا وقد أخذ الدستـور بالحظر الموضوعـي الجزئي المؤقت وذلك وفـق الأتي: لا يجوز تعديل المبادئ الأساسـية الـواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، الا بعد دورتين أنتحابيتين متعاقبتين. أي بعد مضي ثمانية أعوام على نفاذ الدستور.

- لا يجوز أجراء أي تعديل على مواد الدستور، من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الأختصاصات الحصرية للسلطات الأتحادية. الا بموافقة السلطة التشريعية في الأقليم المعني. وموافقة أغلبية سكانه بأستفتاء عام.

ويلاحظ أن النص المذكور يتسم بعدم الدقة، لأنه أورد في البدأ كلمة (الأقاليم) ثم أورد بعد ذلك (الأقليم المعني)، والمعروف أن الدستور ينص علـى صلاحيـات الأقاليم وليس (أقليـم معين)، وهذا ما نـص عليه الباب الخامس (سـلطات الأقاليم). فلا يعقل أن يعدل الدستور من أجل الأنتقاص مـن صلاحيـات أقليم معين، لأنه لا يوجد في الدسـتور صلاحيات تخص أقليم محدد بالأسم، وأنما هناك صلاحيات للأقاليم.

ولذلـك نـرى أن وجـود هذا النـص لا مبرر لـه. وكان الأفضل أن تشـترط موافقـة مجلس الأتحـاد بأغلبية موصوفة في حالـة أجراء تعديل يخص صلاحيات الأقاليم.

ونرى أن بقاء هذا النص يجعله أشبه بالحظر الدائم لأنه من الصعوبة بمكان موافقة السلطة التشريعية للأقليم، واغلبية سكانه على الأنتقاص من صلاحيات الأقليم.

٢- تعديـل الدسـتور أسـتثناء من نص المـادة ١٢٦: عند كتابة مسـودة الدسـتور ظهرت خلافات واضحة بين القوى السياسية المشاركة في

كتابتها بخصوص عدد من الموضوعات التي وردت فيها ونظرا لتقييد الجمعية الوطنية بالتواريخ المنصوص عليها في قانون أدارة الدولة اتفقت تلك القوى على أضافة مادة إلى مسودة الدستور تجيز تعديله أستثناء من المادة ١٢٦ ولكن بعد أتباع أجراءات صعبة ومعقدة قد يكون من الأستحالة تجاوزها لا سيما أذا ما تعلقت بالفدرالية وأختصاصات الاقاليم، وهذا ما نصت عليه المادة ١٤٢ من الدستور، ووفق الأتي:

١- يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن أجراؤها على الدستور، وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها.

٢- تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتعد مقرة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

٣- تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقا لما ورد في البند (ثانيا) من هذه المادة على الشعب للأستفتاء عليها، خلال مدة لا تزيد على شهرين من تأريخ أقرار التعديل في مجلس النواب.

٤- يكون الأستفتاء على المواد المعدلة ناجحا بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر.

٥- يستثنى ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة ١٢٦ المتعلقة بتعديل الدستور إلى حين الأنتهاء من البت في التعديلات

المنصوص عليها في هذه المادة.ويبدو أن المشـرع الدستوري أجاز تعديل أي مادة من مواد الدستور وفق الآلية السابقة، وهذا أقـرار واضح من الجمعية الوطنية بوجود عيوب كثيرة شـابت معظـم مواد الدسـتور، ولكن عـدم توازن القوى فـي الجمعية الوطنية أفـرغ نص المادة ١٤٢ من مضمونه، وذلك من خلال اعطاء حق النقض لثلثي المصوتين في ثلاث محافظات بصرف النظر عن نسبة المشاركين في التصويت(١).

ويلاحـظ وجود خلل واضح فـي صياغة المادة، وذلك عندما ألزمت مجلس النواب بتشـكيل لجنة (فـي بداية عمله) ولم تحـدد تأريخا واضحاً لتشـكيل تلك اللجنة كان يكون (خلال الشـهر الأول لبداية عمله)، هذا من جانب ومن جانب أخر لم تبين المادة الأجراء الذي سـيتخذ في حال فشـل اللجنة وعدم أنجازها ما كلفت به خلال المدة التي حددت لها وهي (أربعة أشهر).

وهذا ما حدث من الناحية العملية، حيث أخفقت لجنة تعديل الدستور في أنجاز ما كلفت به مع مضي ما يقارب أربع سنوات على تشكيلها وليست (أربعة أشـهر) كمـا ورد في الدسـتور، حيث تقتـرب دورة المجلس من نهايتها، وتم تحديد موعد أجراء أنتخاب المجلس الجديد في ٧/٣/٢٠١٠(٢).

رابعـا: الأتجاه نحو بناء دولة المكون والعشـيرة بدلا مـن دولة الوطن والمواطن: أن قراءة مواد الدستور توضح بجلاء تأثر واضعية بما كتب

١- راجع ما سبق ذكره عند دراستنا لطريقة اقامة الدستور.

٢- انظر أسـباب اخفاق اللجنة في عملها كما يرى بعض أعضاء اللجنة، مقابلة منشـورة في مجلة الأسبوعية العراقية العدد (٩٤) (تشرين الأول/٢٠٠٩)

في قانون أدارة الدولة وبقرارات (الحاكم الإداري لسلطة الأحتلال) التي أتبعت مبدأ المحاصصة الطائفية والعرقية في بناء النظام السياسي الجديد التي لم تسلم من نقد وأستهجان معظم أبناء الشعب العراقي، وحتى القوى السياسية التي ساهمت في ترسيخها، ولكن ما لم يجرأ السيد (بريمر) على تدوينه في قانون أدارة الدولة، وجد من يجرأ على كتابته في الدستور (الدائم) حيث دعم المشرع هذا التوجه بأستخدام مفردات تفرق ولا توحد، وبدلا من أعلاء شان المواطن والمواطنة، أتجه المشرع إلى أعلاء شان المذهب، والعشيرة، والمكون، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة الثالثة من الدستور على أن (العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب) وأذا كان النص على أن العراق متعدد القوميات مقبولا، الا أنه ليس من المقبول أن ينص على تعدد الأديان والمذاهب، إذ من الصعوبة بمكان أن نجد دولة في العالم لا تتعدد فيها الأديان ومن ثم المذاهب، وهذه مسائل مسلم بها، الا أذا كان المشرع يقصد من ذلك ترتيب حقوق لمعتنقي هذا المذهب أو ذلك الدين خارج أطار حقوق المواطن التي يجب أن يتساوى فيها الجميع.

وكذلك النص على أن ((تحرص الدولة على النهوض بالقبائل والعشائر العراقية، وتهتم شؤونها بما ينسجم مع الدين والقانون وتعزز قيمها الأنسانية النبيلة، بما يساهم في تطوير المجتمع، وتمنع الأعراف العشائرية التي تتنافى مع حقوق الإنسان)[1]. والحقيقة أن هذا النص يمثل أرتداد عن دولة الوطن والمواطن، وهو متناقض في مبناه ومعناه، لأن

١ـ البند ثانيا من المادة ٤٥ ومن اللافت للنظر أن يروج بعض مسؤولي الدولة إلى عقد ورعاية ما أطلق عليه بالمؤتمرات التأسيسية للعشائر، وكأن العشائر أصبحت أحزاب سياسية، وليس من الغريب أن نسمع من بعض وجهاء العشائر المطالبة بحقوق العشائر السياسية!.

العشائر كما نعلم تحكمها القواعد العرفية في كل شؤونها ولا يوجد قانون مدون ينظم تلك الشؤون، وأن النص على منع الأعراف العشائرية يمثل أدانة واضحة وصريحة للنظام العشائري العرفي، الذي يتقاطع في كثير من مفاصله مع أطر الدولة المدنية الحديثة ومبادئها ومع قوانينها الوضعية، فكيف تنهض الدولة بمن يدير ظهره للقوانين التي تشرعها ويعتمد عادات وتقاليد بالية في فصل المنازعات التي تحدث بين الأفراد؟

وكذلك نص الفقرة (أ من البند أولا من المادة التاسعة) التي ينص على أن ((تتكون القوات المسلحة العراقية والأجهزة الامنية من مكونات الشعب العراقي بما يراعي توازنها وتماثلها دون تمييز أو أقصاء....إلخ)) وكذلك نص المادة (٤٩) البند اولا (ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب العراقي) ونص المادة ١٠٥ الذي يقض بتأسيس (هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم، في المشاركة العادلة في أدارة مؤسسات الدولة الأتحادية المختلفة، والبعثات والزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الأقليمية والدولية، وتتكون من ممثلي الحكومة الأتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم، وتنظم بقانون).

والحقيقة أن هذا النص يقتضي وقفة للتأمل والتفسير لأنه نص على موضوعات دقيقة ستثير خلافات كثيرة ويقارب مفهوم الدولة من مفهوم الشركة، وهو ترسيخ للمحاصصة العرقية والطائفية التي يراد منها تمزيق العراق وتقسيمه، مع الأشارة إلى أن المشرع الدستوري أستبدل كلمة المحاصصة بعبارة (المشاركة العادلة) وذلك من خلال الأتي: تشكيل هيئة تضم ممثلي الحكومة الأتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم. وهذا يعني أن هذه الهيئة تتألف من سبعة عشر عضوا يمثلون

العناوين التي سبق ذكرها. وعلى هؤلاء أن يتفقوا على تقسيم الوظائف في مؤسسات الدولة الأتحادية على الأقاليم والمحافظات، والتفسير الواسع للنص قد يشمل الوظائف العليا والدنيا في السلطة الأتحادية. وهذا ما يسري أيضا على البعثات والزمالات الدراسية والمؤتمرات الأقليمية والوفود.

وبدلا من تبني أسلوب متقدم ومتمدن للوصول إلى المراكز الوظيفية في الدولة من خلال نظام الجدارة والكفاءة المعتمد في الدول المتمدنة يعتمد المشرع الدستوري في العراق أسلوب المحاصصة العرقية والطائفية في أشغال المراكز العليا في الدولة[1]. فضلا عن المشاركة في المؤتمرات الأقليمية والوفود! ومن المعروف أن المؤتمرات الأقليمية والدولية هي مؤتمرات متخصصة في الغالب فهل يجوز أشراك ممثلين لأقاليم أو محافظات لا يفقهون شيئا بما سيطرح في ذلك المؤتمر؟

ونتمنى على المشرع الدستوري أن يعتمد أسلوب الجدارة والكفاءة والترقية حسب الأستحقاق في تولي الوظائف العامة ومن خلال مؤسسة نزيهة تتمثل بمجلس الخدمة الاتحادي.

خامسا: أتسم بضعف الصياغة اللغوية والقانونية، والتناقض الواضح في كثير من مواده، ولعل ما ورد في ديباجته خير مثال على ذلك، ونرى الأفضل حذفها، لأن من يؤسس لدولة حديثة، عليه أن ينظر إلى المستقبل ولا يجتر احزان ومآسي الماضي، وأن يوحد ولا يفرق، وألا يضمن الديباجة عبارات تثير الشقاق والخلاف بين المواطنين، ومن

١. أعتمد أسلوب المحاصصة في تعيين وكلاء الوزارات، والسفراء والمدراء العامين في معظم دوائر الدولة. ولكن ليس وفقا (للمشاركة العادلة) بين الأقاليم والمحافظات وأنما وفقا للمحاصصة بين القوى السياسية المتنفذة للمكونات الثلاثة دون النظر إلى مؤهلات شاغلي تلك الوظائف ومدى جدارتهم وكفاءتهم.

اللافت للنظر أن الديباجة تدين الشعب العراقي في بعض العبارات التي وردت فيها وعلى لسان الشعب العراقي كالقول (نحن شعب العراق..... عقدنا العزم برجالنا ونسائنا وشيوخنا وشبابنا، على أحترام قواعد القانون...... ونبذ سياسة العدوان...) وكأن الشعب العراقي لم يكن يحترم قواعد القانون، وكان محبا لسياسة العدوان ومن ثم قرر نبذها!

أما المواد الدستورية المشوبة بالتناقض وضعف الصياغة اللغوية والقانونية فهي عديدة[1] ومنها على سبيل المثال المادة الثانية (البند أولا) الذي ينص على أن الأسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدر أساس للتشريع.

أ- لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الأسلام.

ب- لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية.

ج- لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق الأساسية الواردة في هذا الدستور.

والسؤال الذي يثار ماهي ثوابت أحكام الاسلام لاسيما إذا ماعلمنا ان هناك فرق ومذاهب متعددة في الاسلام متباينة في اتجاهاتها وفهمها لمسائل عدة في الشريعة.

١- انظر تفاصيل اكثر د. غازي فيصل، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان، موسوعة الثقافة القانونية، الطبعة الثانية لسنة ٢٠٠٨.

اما المبادئ الديمقراطية التي لايجوز سن قانون يتعارض معها، فقول يثير اللبس والابهام، لان للديمقراطية صور متعددة، وتطبيقات مختلفة، فأية صورة من صورها لايجوز سن قانون يخالفها(١).

وكذلك الفقرة (ب) من البند أولا من المادة التاسعة ((يحظر تكوين ميليشات عسكرية خارج أطار القوات المسلحة)) فكيف يتم تكوين ميليشات داخل القوات المسلحة؟.

المطلب الثالث
السلطات الاتحادية

أن سلطات الحكم في الدولة تتمثل بالسلطات الثلاث، التشريعية، التنفيذية، القضائية، وتباشر اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات(م٤٧).

ونظم الدستور عمل هذه السلطات والعلاقة بينها واختصاصاتها في البابين الثالث والرابع منه (م ٤٨ - ١١٥) وكذلك المادتان ١٣٨ و١٣٩ من الاحكام الانتقالية.

وسندرس تركيب كل سلطة من هذه السلطات واختصاصاتها ثم العلاقة بينها وفق الآتي:

١- انظر تفاصيل أكثر عن صور الديمقراطية وتطبيقاتها في مؤلف، الانظمة السياسية مصدر سابق ص ٣٠ - ٦٥

الفرع الاول
السلطة التشريعية

تتألف السلطة التشريعية من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد(م٤٨).

اولا: مجلس النواب: يتألف المجلس على أساس التمثيل السكاني حيث يمثل كل مائة ألف نسمة من نفوس العراق نائب واحد[١]،ويُنتخب الاعضاء بالاقتراع العام السري المباشر (م ٤٩ أولا).

أ – الشروط التي يجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس النواب:
لم يحدد الدستور الشروط التي يجب ان تتوافر في المرشح لعضوية مجلس النواب ماعدا ان يكون عراقيا كامل الاهلية (م ٤٩ ثانيا) وأحال على القانون تنظيم الشروط الاخرى (م ٤٩ ثالثا) ويلاحظ الارتباك الواضح في صياغة النص.فالصياغة السليمة تستوجب أما ذكر كل الشروط التي يجب توافرها في المرشح وأما الاحالة على القانون لتنظيمها.وان كان الأفضل ان ينص الدستور على تلك الشروط لتاكيد اهمية مجلس النواب في البناء الدستوري للدولة ولاعطائها سمة السمو الموضوعي والشكلي الذي تتسم به النصوص الدستورية وكذلك لابعادها عن تدخل المشرع العادي من خلال التعديل بالاضافة أو الحذف.

١- يلاحظ ان عدد أعضاء الجمعية الوطنية وفقاً لقانون ادارة الدولة كان (٢٧٥)عضوا (م ٣١ الفقرة أ)وكذلك وفق قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة٢٠٠٥ (م ١٥ اولا) وهو ميقابل مقعدا واحداً لكل مائة الف نسمة.

هـذا وقـد حدد قانـون الانتخابات رقم ١٦ لسـنة ٢٠٠٥ فـي المادة السادسة منه الشروط التي يجب توافرها في المرشح بالاتي:

١ – أن يكون ناخبا

٢ – الايقل عمره عن ثلاثين سنة.

٣ – الايكون مشمولا باجتثاث البعث.

٤ – الا يكـون قد اثرى بشـكل غير مشـروع على حسـاب الوطن والمال العام.

٥ – الا يكـون محكومـا عليـه بجريمة مخلة بالشـرف، وان يكون معروفا بالسيرة الحسنة.

٦- ان يكون حاملا لشهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها.

٧ – الا يكون عضوا في القوات المسلحة عند الترشيح

ونرى ان تحديد عدد أعضاء مجلس النواب بمائتين وخمسة وسبعين عضـواً هو اقرب إلى القول ان كل نائب يمثل مائة الف نسـمة من نفوس العراقيين، على اساس ان نفوس العراق تقارب ٢٨ مليون نسمة[١].

الا ان توزيع المقاعد على المحافظات لم يكن صائبا، حيث ان التوزيع تم على اساس عدد الناخبين المسجلين في المحافظة وفقا لإنتخابات الثلاثين من كانون الثاني عام ٢٠٠٥ (الذي اعتمد البطاقة التموينية) (م١٥ ثانيا من قانون الانتخابات). وهذا يتناقض مع الدستور الجديد وكذلك مع تحديد عـدد أعضاء الجمعية الوطنية في قانون إدارة الدولة.وكان الاصح ان يتم

١- نرى من الأفضل أن يحدد الدستور عدد أعضاء مجلس النواب وينص على اعادة النظر في عدد أعضاء المجلس كل عشر سنوات، وهو المدة المقررة لاجراء التعداد السكاني.

تحديد عدد المقاعد المخصصة لكل محافظة على اساس الحجم السكاني لها وليس على اساس عدد الناخبين المسجلين، لأن ذلك مخالف للدستور.

هذا وقد حدد الدستور تمثيل النساء بنسبة لاتقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب. وهو اتجاه يتناقض مع مبدأالمساواة المنصوص عليه في المادة الرابعة عشرة من الدستور.

ب - الية العمل في المجلس:

١- **الدعوة للإنعقاد:** يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للإنعقاد بمرسوم جمهوري، خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعقد الجلسة برئاسة اكبر الأعضاء سنا لإنتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفا. (م٥٤).

ونعتقد ان هذا النص لم يكن موفقا في صياغته القانونية، حيث كان الأفضل أن يضاف إلى النص الآتي (واذا لم يدع المجلس يجتمع بحكم القانون في اليوم التالي لإنقضاء المدة المذكورة)، وذلك من اجل تجاوز الاشكالات التي قد تحدث في حال عدم الدعوة للإنعقاد، لأن الدستور مع نصه على عدم جواز التمديد لأكثر من المدة المذكورة، الا انه لم يبين ما هو الحل في حالة عدم تنفيذ الرئيس ماورد في نص الدستور؟ وهذا ما حصل فعلا بعد انتخاب مجلس النواب، حيث لم يدعو رئيس الجمهورية المجلس للإجتماع بعد اعلان نتائج الانتخابات التي جرت في الخامس عشر من كانون الأول سنة ٢٠٠٥، والمصادق عليها في العاشر من شباط سنة ٢٠٠٦ من قبل مفوضية الانتخابات.

وقد ذهب بعض السياسيين والقانونيين إلى القول ان أحكام الدستور الجديد لا تحكم الية دعوة المجلس النيابي للإنعقاد، وان الدستور الذي يسري هو قانون إدارة الدولة العراقية، وهو لم يحدد مدة معينة، وكذلك لم يعين الجهة التي تدعو المجلس للالتئام[١].

ويلاحظ ان هذا القول جانبه الصواب، لأن الدستور الجديد يعد نافذا اعتبارا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية وفقا للمادة (١٤٤)منه، وهذا ماتم في التطبيق، حيث جرت انتخابات مجلس النواب استنادا إلى أحكام الدستور الجديد. الا ان عدم الوضوح الذي لازم صياغة الكثير من نصوصه ومنها المادتان ١٤٣ و ١٤٤ جعل الامر يلتبس على بعض المختصين حيث نصت المادة الأولى على ان (يلغى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وملحقة عند قيام الحكومة الجديدة) في حين نصت الأخرى على ان (يعد هذا الدستور نافذا بعد موافقة الشعب عليه بالإستفتاء العام، ونشره في الجريدة الرسمية وتشكيل الحكومةبموجبة) حيث يلاحظ ان المادة ١٤٣ تبقي قانون إدارة الدولة نافذا حتى قيام الحكومة الجديدة، في حين ان المادة ١٤٤ تجعل الدستور الجديد نافذا بعد موافقة الشعب ونشره في الجريدة الرسمية وتشكيل الحكومة بموجبه.

وهنا يرد مفهوم الحكومة بالمعنى الواسع أي شمولها لكل السلطات الاتحادية استنادا للمادة ٤٧ من الدستور، وهذا يعني ان الالية التي يجب اتباعها عند تشكيل أي سلطة من السلطات الثلاث هي الالية التي حددها

١ـ انظر تعليقنا على راي السيد رئيس مجلس القضاء الاعلى بهذا الخصوص في بحثنا الموسوم (السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥) مجلة العلوم القانونية العدد الأول لسنة ٢٠٠٩

الدستور الجديد واذا كان القول عكس ذلك؟ فلماذا جرى الإستفتاء على الدستور في الخامس عشر من تشرين اول ٢٠٠٥، في حين ان الانتخابات جرت في الخامس عشر من كانون الأول سنة ٢٠٠٥.الا يعني ذلك ان الدستور الجديد هو الذي ينظم عمل المؤسسات التي اقامها ومنها مجلس النواب؟والا كيف تشكل الحكومة بموجبه؟

مع الاشارة إلى ان قانون إدارة الدولة العراقية نص على ذات الحكم وذلك في المادة الثانية والستين منه بنصها على ان (يظل هذا القانون نافذا إلى حين صدور الدستور الدائم وتشكيل الحكومة العراقية الجديدة بموجبه).

واذا لم يشكل مجلس النواب بموجب الدستور الجديد؟فكيف سيتم تشكيل مجلس الرئاسة، ومن ثم مجلس الوزراء؟فهل تتبع الالية التي نص عليها الدستور الجديد في تشكيل الرئاسة ومجلس الوزراء وتستبعد بالنسبة لمجلس النواب الذي يعد الحجر الاساس في البناء الدستوري الجديد، إذ لا وجود لكل المؤسسات الدستورية الاخرى إذا لم تحظ بموافقة مجلس النواب.

٢- **اليمين الدستورية:** يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية أمام المجلس قبل ان يباشر عمله وقد حددت المادة (٥٠) من الدستور صيغة ذلك اليمين.

٣ ـ **آلية التصويت على قرارات المجلس:** يتحقق نصاب انعقاد جلسات المجلس بحضور الاغلبية المطلقة لعدد اعضائه، وتتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة مالم ينص على خلاف ذلك (م٥٩من الدستور).

ج- **مدة المجلس ودورات انعقاده:** ان مدة المجلس النيابية اربع سنوات تقويمية، تبدا بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة، على ان يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل ٤٥ يوما من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة (م ٥٦).

اما دورات انعقاده، فله دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين امدهما ثمانية اشهر (م ٥٧ من الدستور). يبدأ الفصل الأول في الأول من آذار وينتهي في الثلاثين من حزيران من كل سنة، ويبدأ الثاني في الأول من ايلول وينتهي في الحادي والثلاثين من كانون الأول. ولا ينتهي

الفصل التشريعي الذي عرضت فيه الموازنة العامة للدولة الا بعد الموافقة عليها (م ٢٢ من النظام الداخلي).

هذا ويتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوما لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك، بناءا على طلب من رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء، أو رئيس مجلس النواب، أو خمسين عضوا من أعضاء المجلس (م ٥٨ البند ثانيا من الدستور).

د- **اختصاصات المجلس:** اتجه الدستور إلى تغليب كفة مجلس النواب على كفة المؤسسات الدستورية الاخرى، وبذلك اقترب الدستور من نظام حكومة الجمعية، حيث منح لمجلس النواب صلاحيات واسعة في كافة المجالات منها الاتي:

١- اقتراح القوانين وتشريعها.
٢- الرقابة على أداء السلطة التنفيذية.
٣- انتخاب رئيس الجمهورية.

٤- منح الثقة لرئيس الوزراء والوزراء، وكذلك سحبها من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الوزراء.

٥- المصدقة على المعاهدات والأتفاقيات الدولية.

٦- الموافقة على تعيين كبار الموظفين في الدولة.

٧- مسألة رئيس الجمهورية وأعفوه من منصبه.

٨- أعلان الحرب وحالة الطوارئ.

٩- الموافقة على الموازنة العامة.

وسنتناول أختصاص المجلس الرئيسي الذي يتمثل في أقتراح القوانين وتشريعها والرقابة على الحكومة.

- **أقتراح القوانين وتشريعها:** أجاز الدستور لعشرة من أعضاء مجلس النواب تقديم مقترحات القوانين وكذلك لأحدى لجانه المختصة.

وتقدم المقترحات إلى رئيس مجلس النواب مصوغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون (م١٢٠ من النظام الداخلي).

وتعرض مشروعات القوانين على المجلس حيث تبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع أجمالا، فأذا لم يوافق المجلس على المسودة من حيث المبدأ، بأغلبية عدد أعضائه عد ذلك رفضا للمشروع، (م١٣٢ من النظام) وفي حالة الموافقة ينتقل المجلس إلى مناقشة مواده كل مادة على حدة (م١٣٣من النظام) ولا يجوز التصويت على مشروع القانون قبل مضي أربعة أيام على الأقل من أنتهاء المداولة فيه، حيث يقرأ مشروع القانون قراءة أولى، ثم يقرأ قراءة ثانية بعد يومين على الاقل

وبعد استلام المقترحات التحريرية بتعديله ثم أجراء المناقشة عليه (م١٣٦ من النظام)

وفي حالة أقرار مشروع القانون يرسل إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليه (م١٣٨ من الدستور).

الرقابة على أداء السلطة التنفيذية: يباشر مجلس النواب مراقبة أداء السلطة التنفيذية من خلال السؤال والمساءلة، وطرح موضوع عام للمناقشة، والأستجواب، وسحب الثقة.

- **السؤال:** يجوز لعضو مجلس النواب وبواسطة هيئة الرئاسة أن يوجه أسئلة خطية إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤوساء الهيئات المستقلة ورؤوساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة في شأن من الشؤون التي تدخل في أختصاصهم، وذلك للأستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة علم بها، أو للوقوف على ما تعتزمه الحكومة في أمر من ألامور (المادة ٦١، البند سابعا من الدستور والمادة (٥٠) من النظم الداخلي).

وتدرج هيئة الرئاسة السؤال في جدول أعمال أقرب جلسة مناسبة وذلك بعد أسبوع على الأقل من تأريخ ابلاغه إلى المسؤول المعني. وتكون الأجابة عن السؤال شفاها، ولا يجوز أن يتاخر الرد على السؤال أكثر من أسبوعين (م٥١ من النظام) وللعضو الذي وجه السؤال دون غيره أن يستوضح المسؤول المعني، وأن يعقب على الأجابة (م ٦١ سابعا من الدستور والمادة ٥٣ من النظام). ويلاحظ أن المادة ٥٣ من النظام الداخلي أجازت لرئيس المجلس، إذا كان السؤال متعلقا بموضوع له أهمية

عامة أن يأذن بحسب تقديره، لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو لعضو أخر بأبداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة على الأجابة.

ونرى أن الأجازة التي منحت لرئيس المجلس تعد مخالفة لأحكام الفقرة(أ) من البند سابعا من المادة ٦١ من الدستور التي نصت على أن (للسائل وحده حق التعقيب على ألأجابة) لذلك يقتضي تعديل تلك المادة بما يتفق مع أحكام الدستور لأنها تعد باطلة وفقا لنص البند ثانيا من المادة الثالثة عشرة من الدستور.

هذا ويجوز للعضو سحب سؤاله في اي وقت ويسقط السؤال بزوال صفة مقدمة أو من وجه اليه (م ٥٤).

ومن الجدير بالاشارة ان المادة (٥٠)من النظام الداخلي اجازت توجيه إسئلة إلى أعضاء مجلس الرئاسة، وهذا اتجاه يخالف أحكام الدستور، لعدم وجود نص يجيز ذلك، مع الاشارة إلى ان مجلس الرئاسة حل محل رئيس الجمهورية وفق المادة ١٣٨ من الدستور، ولا يجوز توجيه أسئلة إلى رئيس الجمهورية وانما يجوز مسألته وفق الآلية التي رسمها الدستور.

ويلاحظ ان نص المادة (٥٠) من النظام الداخلي أجاز توجيه اسئلة لشاغلي بعض الدرجات الوظيفة التي لم ينص عليها الدستور كقوله (أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة او غيرهم من أعضاء الحكومة) فهل يعد هؤلاء أعضاء في الحكومة؟ وهل يوجد أعضاء اخرون في الحكومة غير أعضاء مجلس الوزراء؟

الحقيقة ان هذا النص يثير علامات أستفهام لمخالفته الصريحة لاحكام الدستور مع التذكير ان السند القانوني للنظام الداخلي هو المادة

(٥١) من الدستور التي نصت على ان ((يضع مجلس النواب نظاما داخليا له لتنظيم سير العمل فيه)).

وتاسيسا على ماتقدم نقترح ادخال تعديل على الفقرة (أ) من البند سابعا من المادة ٦١ من الدستور واضافة عبارة أو من هم بدرجة وزير بعد كلمة و الوزراء.

المساءلة: أجازت الفقرة (أ) من البند سادسا من المادة (٦١)من الدستور مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب.

وقد نقل النظام الداخلي للمجلس الكلمات نفسها ماعدا استبداله عبارة رئيس الجمهورية باعضاء مجلس الرئاسة (م ٥٧ من النظام) ولم يوضح آلية مسألة أعضاء مجلس الرئاسة.

الا انه يلاحظ ان الفقرة ج من البند ثانيا من المادة ١٣٨ إجازت لمجلس النواب أقالة اي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة باغلبية ثلاثة ارباع عدد اعضائه، بسبب عدم الكفاءة أو النزاهة. ولم يرد ذكر لهذا الموضوع في النظام الداخلي، وكان الأفضل ان يوضح النظام الداخلي آلية تقرير عدم كفاءة أو نزاهة عضو مجلس الرئاسة.

طرح موضوع عام للمناقشة: أجازت الفقرة (ب) من البند سابعا من المادة ٦١ لخمس وعشرين عضوا في الاقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعدا للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته.

وكان الأفضل ان يحدد سقف زمني في الدستور كان تجري المناقشة بعد أسبوعين من ابلاغ المسؤول المعني بموضوع المناقشة منعا للمماطلة والتسويف

الاستجواب: لعضو لمجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرون عضوا، توجيه أستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولاتجري المناقشة في الاستجواب الابعد سبعة أيام في الاقل من تقديمه (الفقرة ج من البند سابعا من المادة ٦١ من الدستور).

ويقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس موقعا من طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرون عضوا على الاقل، والوقائع والنقاط الرئيسة التي يتناولها الاستجواب والاسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسبه إلى من وجه اليه وما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب اليه. ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب امورا مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة، أو ان يكون متعلقا بامور لاتدخل في اختصاص الحكومة أو ان تكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب.

كما لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس ان فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك.(م٥٨ من النظام).

ويجوز للمستجوب سحب طلبه بالاستجواب في اي وقت ويسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به أو من وجه اليه.(م ٥٩ من النظام) واذا أنتهت المناقشة باقتناع المجلس بوجهة نظر المستجوب تعد المسألة

منتهية.وبخلافة يجوز ان يؤدي الاستجواب إلى سحب الثقة من المستجوب. (م ٦١ من النظام)

سحب الثقة: لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء أو من رئيس الوزراء أو من مجلس الوزراء ووفق الاتي:

سحب الثقة من الوزير: لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، وذلك بناء على رغبته، أو طلب موقع من خمسين عضوا، اثر مناقشة أستجواب موجه اليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الابعد سبعة أيام في الاقل من تاريخ تقديمه

ويعد الوزير مستقيلا من تاريخ سحب الثقة. (الفقرة أ من البند ثامنا من المادة ٦١ من الدستور) ويفهم من النص ان إجراءات سحب الثقة لاتجري الانتيجة أستجواب موجه للوزير.

ونرى ان النص لم يكن موفقا في عبارة بناء على رغبته وكان الأفضل أستخدام عبارة بناء على طلب موقع منه، لان الرغبة قد يبديها الوزير شفويا أو خطيا، فاذا كانت شفويا إلى أية جهة تقدم؟ وكيف توثق؟ وللاسف لم يعالج نص المدة ٦٣ من النظام الداخلي ذلك.

فضلا عما تقدم ان سحب الثقة من الوزير بالأغلبية المطلقة يثير اللبس والابهام وكان الأفضل حسم الامر، بالنص على الاغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب الحاضرين، أو بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب (اي ١٣٩ عضواً).

سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء[١]: لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بناء على طلب يقدم اليه من رئيس الجمهورية[٢] أو خمس أعضاء مجلس النواب، الا ان الطلب الذي يقدم من خمس أعضاء مجلس النواب لايجوز تقديمه الا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب.

ويصدر قرار سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب.

وفي هذه الحالة تعد الوزارة مستقيلة.

ولم يوضح الدستور ولا النظام الداخلي لمجلس النواب آلية سد الفراغ الحكومي بعدما عدت الوزارة مستقيلة نتيجة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.وكان الأفضل ان يطبق نص الفقرة (د) من البند ثامنا من المادة ٦١ من الدستور.

سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله: لمجلس النواب سحب الثقة من مجلس الوزراء باكمله، واذا حدثت هذه الحالة يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية لمدة لاتزيد على ثلاثين يوما إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفق لاحكام المادة (٧٦) من الدستور.

١- الفقرة (ب) من البند ثامنا من المادة ٦١ من الدستور

٢- يقوم مجلس الرئاسة مقام رئيس الجمهورية في الدورة الاولى لمجلس النواب وفقا للمادة ١٣٨ البند اولا من الدستور.

ويلاحظ ان الدستور لم يبين آلية سحب الثقة من المجلس باكمله ولا الاغلبية المطلوبة، ونظرا لخطورة هذا الامر وجسامته كان الأفضل ان ينص الدستور على آلية سحب الثقة، وتختلف حالة سحب الثقة من مجلس الوزراء باكمله عن حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وان عدت الوزارة مستقلية، إذ وفقا للحالة الأولى يصعب تكليف أحد أعضاء مجلس الوزراء الذين سحبت عنهم الثقة في الوزارة الجديدة على عكس الحال الثانية.

هـ- انتهاء العضوية في مجلس النواب: نص البند (خامسا) من المادة (٤٩)من الدستور على ان يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال أعضائه عند الاستقالة أو الاقالة أو الوفاة. وتاسيسا على ماتقدم. حددت المادة الأولى من القانون رقم (٦)لسنه٢٠٠٦ (قانون استبدال أعضاء مجلس النواب المعدل) الحالات التي تنتهي فيها العضوية بالآتي[١]:

١- تبوء عضو المجلس منصبا في رئاسة الدولة أو مجلس الوزراء أو اي منصب حكومي اخر.

٢- فقدان أحد شروط العضوية المنصوص عليها في الدستور وقانون الانتخابات.

٣- استقالة العضو من المجلس في غير الحالة المنصوص عليها في الفقرة ثالثا من هذه المادة.

٤- الوفاة.

١- منشور في الوقائع العدد ٤٠٢٤ لسنه ٢٠٠٦ وعدل بموجب القانون رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٧ الذي نشر في الوقائع ٤٠٤٩ لسنه٢٠٠٧

٥- صدور حكم قضائي بحق العضو بجناية وفقا لاحكام الدستور.

٦- الاصابة بمرض أو عوق أو عجز يمنع العضو من اداء مهامه في المجلس مشفوعا ذلك بقرار من لجنة طبية على أن لاتتجاوز مجموع اجازاته المرضية (ثلاثة اشهر) خلال فصلين تشريعين متتالين وفي حال تجاوزه هذه المدة يحال على التقاعد، وللمجلس الحق في استئناف قرارات اللجنة الطبية.

٧- اقالة العضو لتجاوز غياباته بدون عذر مشروع لاكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع الفصل التشريعي الواحد.

ونرى ان الفقرتين الخامسة والسادسة بحاجة إلى توضيح، ففيما يتعلق بالفقرة الخامسة التي تقضي بانتهاء العضوية في حال صدور حكم قضائي بات بحق العضو بجناية، حيث يثار تساؤل ماهو الحل إذا صدر حكم قضائي بات بحق العضو بجنحة يقضي بحبسه اكثر من سنة؟ والمعروف ان الجنحة هي.

(الجريمة المعاقب عليها باحدى العقوبتين التالية).

١- الحبس الشديد أو البسيط أكثر من ثلاثة اشهر إلى خمس سنوات.

٢- الغرامة) (م ٢٦ من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنه ١٩٦٩).ولذلك نقترح تعديل النص ليكون كالآتي: صدور حكم قضائي بات بحق العضو لارتكابه جريمة تزيد مدة الحبس فيها عن ثلاثة اشهر .

اما الحالة السادسة والتي تقضي بانتهاء العضوية في حالة الاصابة بمرض أو عوق أو عجز يمنع العضو من اداء مهامه، بحاجة إلى اعادة صياغة وذلك فيما يتعلق بالاجازة المرضية والاصح ان يكون النص وفق

الآتي (الاصابة بمرض يمنع العضو من اداء مهامه في المجلس لمدة تزيد على ثلاثة اشهر على ان يكون ذلك مشفوعا بقرار من لجنة طبية مختصة، وللمجلس استئناف قرار اللجنة وفي حالة صيرورته باتا للمجلس إصدار قرار بشموله بالامر رقم ٩ لسنه ٢٠٠٥).

و- ملئ المقاعد الشاغرة: لم ينص الدستور على آلية ملئ المقعد الشاغر في حال الخلو كما هو مألوف في معظم الدساتير وانما احال إلى القانون تنظيم ذلك، واستخدم اسلوب الاستبدال بدلا من الانتخاب واطلق على القانون الذي ينظم ذلك تسميه قانون (استبدال أعضاء مجلس النواب)، ونظمت المادة الثانية من القانون المذكور آلية ملئ المقعد الشاغر، بواسطة تسمية مرشح من نفس القائمة التي شغر المقعد المخصص لها في المجلس.

والحقيقة ان هذا الاتجاه محل نظر، ويتعارض مع المبادئ الديمقراطية، واذا كان الأخذ بهذا الأسلوب مبررا وفقا لقانون الجمعية الوطنية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥، نظرا لقصر مدة عملها وفقا للآلية التي حددها قانون إدارة الدولة لسنة٢٠٠٤. فأن نقل هذا الأسلوب وتطبيقه على مجلس النواب والنص عليه في دستور سنة ٢٠٠٥ لم يكن موفقا، ولذلك نقترح اعتماد أسلوب الانتخاب في ملئ المقاعد الشاغرة وان تعاد صياغة البند (خمسا) من المادة (٤٩) من الدستور ووفق الآتي. (إذا شغر مكان أحد الاعضاء قبل نهاية مدته لاي سبب كان أنتخب خلفا له خلال ستين يوما من تاريخ ابلاغ المجلس بخلو المكان. وتكون مدة العضو الجديد مكملة لمدة سلفه على ان لاتقل المدة الباقية للمجلس عن ستة أشهر).

ثانيا – مجلس الاتحاد: نص الدستور على انشاء مجلس تشريعي إلى جانب مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة

في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل مايتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.(م ٦٥ من الدستور).

الا ان هذا المجلس لا يشكل (إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ الدستور) م ١٣٧ من الدستور.

ونعتقد ان هذا الاتجاه معيب وغير سليم وينتقص إلى حد كبير من مكانة مجلس الاتحاد لاسيما إذا علمنا ان النظام الفيدرالي يقوم على مبدأثنائية السلطة التشريعة، حيث تتكون من مجلسين احدهما يقوم على اساس التمثيل السكاني، إذ تمثل كل ولاية في المجلس بحسب ثقلها السكاني، في حين يقوم الاخر على اساس مبدأ المساواة في التمثيل بين الولايات، حيث لافرق بين ولاية صغيرة واخرى كبيرة، كان تمثل كل ولاية بعضوين أو أكثر بصرف النظر عن حجمها السكاني[1].

وان المجلسين شريكان في مباشرة الاختصاص التشريعي، ولذلك نرى من الغريب ان يتم تجاهل مجلس الاتحاد من قبل المشرع الدستوري حيث يلاحظ ان الصياغة القانونية للمواد التي تتعلق بالسلطة التشريعية بحاجة إلى اعادة نظر وقد تم رصد الملاحظات الآتية:

١ – لم يعالج الدستور آلية العلاقة بين المجلسين فيما يتعلق بمجمل العملية التشريعة (الاقتراح، التصديق، حل الخلاف).

١- وهذا ما أخذت به معظم الدساتير الفيدرالية، ومنها الدستور الأمريكي لسنه ١٧٨٧، حيث تمثل كل ولاية بعضوين في مجلس الشيوخ، وكذلك الدستور السويسري لسنة ١٨٧٤ والمعدل سنه ١٩٩٨ حيث تمثل كل مقاطعة بعضوين وكل نصف مقاطعة بعضو واحد. انظر في ذلك د حميد حنون، مصدر سابق ص ص ٥١ - ٥٦.

٢ – ان نص المادة ١٣٧ من الدستور قد يؤدي إلى عدم قيام مجلس الاتحاد لأنه أوقف العمل بأحكام المادة ٦٥ منه وذلك بنصه على ان (يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد اينما وردت في هذا الدستور، إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الأولى).

وهذا يعني ان قيام مجلس الاتحاد معلق على صدور قرار من مجلس النواب القادم، وفي حال عدم صدور ذلك القرار فلا يقوم مجلس الاتحاد.

لذلك نرى ضرورة ان يعالج هذا الموضوع مع التعديلات الدستورية التي سيتم ادخالها على الدستور وفقا لنص المادة ١٤٢ منه، وان يتضمن التعديل آلية تشكيل مجلس الاتحاد واختصاصاته والعلاقة بين المجلسين، من اجل ضمان أستقرار النصوص التي تنظمه. وبغية تأسيس نظام فدرالي متكامل إلى حد ما

الفرع الثاني
السلطة التنفيذية

تتألف السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

وقد تم تنظيم هاتين المؤسستين بموجب الفصل الثاني من الدستور (م ٦٦ - ٨٦) وفق الآتي:

أولا: رئيس الجمهورية: وهو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة اراضيه. وفقا لأحكام الدستور (م ٦٧ من الدستور).

أ - **الشروط التي يجب توفرها في المرشح لرئاسة الجمهورية:** حددت المادة ٦٨ من الدستور تلك الشروط بالاتي:

١- الجنسية: حيث يجب ان يكون عراقيا بالولادة ومن ابوين عراقيين.

٢- العمر والاهلية: إن يكون كامل الاهلية واتم الاربعين من عمره.

٣- الخبـرة والسـمعة الحسـنة: حيث يجـب ان يكون من ذوي السـمعة الحسـنة وله خبره سياسية ومشـهود له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن.

٤- الا يكـون محكوما عليه بجريمة مخلة للشـرف: ونرى ان يعدل هذا النص وفق الآتي:

(الايكـون محكومـا عليه بجريمــة جنحة أو جنايــة). لأن من يتبوء مركز رئيس الدولة يجب ان يكون فوق الشبهات. فضلا عما تقدم نرى ان الشـرط الثالث يجب الشـرط الرابع، حيث لا يمكن ان يكون الشخص ذو سـمعة حسنة ومشهود له بالنزاهة إلخ إذا كان محكوما عليه بجريمة مخلة بالشرف، لذلك نرى ان الشرط الرابع يدخل ضمنا مع الشرط الثالث.

الا ان قراءة الشرط الثالث تثير جملة تساؤلات، منها، من هي الجهة التي تقدر ان هذا المرشح ذو خبرة سياسية؟ وما هي ضوابط أو مواصفات تلك الخبرة؟

الايعني ذلك وجود شـرط ضمني اخر وهو ان يكون المرشـح ممن شـغلوا مواقع سياسـية في الدولة لأن الخبرة لا تكتسب الا بالعمل. وكذلك يثار التسـاؤل ذاتـه فيما يتعلق بالخصـائص الاخـرى التي وردت في تلك المادة.

ب ـ **انتخاب الرئيس:** ينتخب مجلس النواب رئيس الجمهورية من بين المرشحين وبأغلبية ثلثي عدد أعضائه، وخلال ثلاثين يوما من تاريخ اول انعقد للمجلس، وفي حالة عدم حصول اي من المرشحين على تلك الاغلبية يجري اقتراع ثاني بين المرشحين الحاصلين على اعلى الأصوات ويسمى رئيسا من يحصل على أكثرية الأصوات في ذلك الاقتراع. (م٧٠)

ويلاحظ ان النص المذكور قد يثير الالتباس فيما يتعلق بالاقتراع الثاني حيث ان كلمة المرشحين تفيد الجمع والمثنى، ولذلك كان الأفضل ان يكون النص (يجرى اقتراع ثاني بين المرشحين الاثنين اللذين حصلا على اعلى الأصوات.

ج ـ **مدة الرئاسة:** حددت المادة ٧٢ من الدستور ولاية رئيس الجمهورية باربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط.

د ـ **خلو المنصب:** ان الخلو اما ان يكون مؤقتا أو دائما ويلاحظ ان المشرع الدستوري لم يوفق في تنظيم حالة الخلو، حيث يشير نص الفقرة ج من المادة ٧٢ إلى حال الخلو بشكل مطلق ثم يعود وينظم الخلو المؤقت والدائم في المادة ٧٥. وفيما يتعلق بالمادة ٧٥ والتي نظمت حال الخلو يلاحظ الاتي:

١- **الخلو المؤقت:** حيث يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه. ولكن يثار تساؤل حول مدة الغياب واسبابها وكان الأفضل ان يكون النص كالاتي (يحل نائب الرئيس أو النائب الأول في حالة وجود أكثر من نائب محل رئيس الجمهورية في حالة قيام مانع مؤقت يحول دون مباشرته لاختصاصاته. وفي حالة عدم وجود نائب للرئيس يحل رئيس مجلس الوزراء محله).

٢- الخلو الدائم: حيث يكون منصب رئيس الجمهورية في خلو دائم عند الاستقالة أو الاعفاء أو الوفاة، ونظم الدستور حال الخلو الدائم في الفقرتين ثالثا ورابعا من المادة ٧٥، حيث يحل نائب الرئيس محل الرئيس عند خلو منصبه لاي سبب كان، وفي حال عدم وجود نائب له يحل محله رئيس مجلس النواب، على ان يتم انتخاب رئيس جديد خلال مدة لاتتجاوز ثلاثين يوما من تاريخ الخلو وفقا لأحكام الدستور.

ويلاحظ ان الدستور لم يعالج مسألة عجز الرئيس الدائم عن مباشرة اختصاصاته، وكان من الأفضل ان يعالج ذلك العجز الدائم المشرع الدستوري، نظرا للإشكالية التي تنجم عن قيام هذا العجز وعدم وجود نص لمعالجته مما يؤثر على عمل المؤسسات الدستورية في البلاد، مع الإشارة إلى ان الكثير من الدساتير المقارنة عالجت هذه المسألة بوضوح[١].

هـ- مسؤولية رئيس الجمهورية: لم يعالج الدستور مسؤولية رئيس الجمهورية بشكل واضح، إذ من المعروف ان رئيس الدولة في النظم الملكية لا يجوز مسألته بإعتبار ذاته مصونه لا تمس، على اساس ان الملك لايخطئ كما هو متبع في بريطانيا[٢].

أما في النظم الجمهورية فان رئيس الدولة غير مسؤول سياسيا عن الاعمال التي يأتي بها خلال قيامه بواجباته، ماعدا خرق الدستور أو الخيانة العظمى أو ارتكابه فعلا جنائيا.

١- من الدساتير العربية التي عالجت حالة العجز الدائم، الدستور التونسي لسنة ١٩٥٩، م ٥٧، الدستور الصومالي لسنة ١٩٦٩، م ٧٤، الدستور المغربي لسنة ١٩٧١، م ٨٤، الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦، م ٨٨، الدستور السوداني لسنه ١٩٩٨، م ٤٢. ومن الدساتير الأجنبية الدستور الامريكي لسنة ١٧٨٧ وفقا للتعديل السادس والعشرين.

٢- د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١١٣.

ووفقا للدستور العراقي يتم مساءلة الرئيس في إحدى الحالات الآتية:

١- الحنث في اليمين الدستورية.

٢- انتهاك الدستور.

٣- الخيانة العظمى.

وتحرك مسؤولية رئيس الدولة من قبل مجلس النواب، بناءا على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

ويعفى الرئيس من منصبه بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا وموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه (م ٦١ البند سادسا).

ونرى ان ادانة المحكمة الاتحادية العليا لرئيس الدولة ثم تعليق نفاذ هذه الادانة على موافقة مجلس النواب محل نظر، حيث كان الأفضل ان تناط سلطة الاتهام بالمحكمة الاتحادية العليا أو حصر عملية الاتهام والمحاكمة بالبرلمان الاتحادي حيث يتولى مجلس النواب الاتهام في حين يقوم مجلس الاتحاد بالمحاكمة، وهو ما اخذت به بعض الدساتير الاتحادية، ومنها الدستور الأمريكي لسنه ١٧٨٧[1].

لان نص المادة ٦١ من الدستور الذي يشترط موافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة على اعفاء الرئيس بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا سيكون مثيرا للجدل في حالة عدم موافقة المجلس على الاعفاء ولأسباب سياسية، إذ من المعروف ان للرئيس من يدعمه في المجلس النيابي، مما قد يؤدي إلى عدم الحصول على الاغلبية المطلقة. والسؤال

١- انظر: د. حميد حنون خالد، العلاقة بين الرئيس الامريكي والكونغرس، مجلة الحقوق، جامعة النهرين، العدد ١٩ لسنة ٢٠٠٧، ص١٠٦.

الذي يمكن اثارته كيف يستمر رئيس دولة في مباشرة مهام منصبه وهو مدان من اعلى جهة قضائية في البلاد؟

و- **اختصاصات رئيس الجمهورية:** لم يمنح الدستور رئيس الجمهورية اختصاصات مؤثرة في الشأن السياسي تنسجم مع الوصف الذي ورد في نص المادة ٦٧ منه التي تقول ان (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق وسيادته، ووحدته وسلامة أراضيه، وفقا لأحكام الدستور). إذ يلاحظ أن صلاحيات رئيس الدولة شرفية أكثر من كونها عملية[١]. حيث يقوم الرئيس بالأعمال الآتية وفقا للمادة ٧٣ من الدستور:

١- أصدار العفو الخاص بتوصية من مجلس الوزراء بإستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بإرتكاب الجرائم الدولية والأرهاب والفساد المالي والأداري.

٢- المصادقة على المعاهدات والأتفاقات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب، وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها.

٣- المصادقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب وأصدارها، وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها.

١- يلاحظ أن المادة ١٣٨ من الدستور التي أحلت مجلس الرئاسة محل رئيس الجمهورية لمدة أربعة أعوام أعطت للمجلس صلاحيات مهمة فيما يتعلق بالأعتراض على مشروعات القوانين التي تقر من قبل مجلس النواب.

٤- دعوة مجلس النواب للإنعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الأنتخابات. وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور.

٥- منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقا للقانون.

٦- قبول السفراء.

٧- أصدار المراسيم الجمهورية.

٨- المصادقة على أحكام الأعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.

٩- القيام بمهام القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والأحتفالية.

١٠- أقتراح مشروعات القوانين أستنادا إلى المادة ٦٠ من الدستور.

ثانيا: مجلس الرئاسة: أجل الدستور العمل بالاحكام الخاصة برئيس الجمهورية لمدة أربعة أعوام وأبقى على مجلس الرئاسة الذي نص عليه قانون أدارة الدولة العراقية[١]، وأناط بمجلس النواب أنتخاب هذا المجلس وبأغلبية ثلثي أعضائه.

ويتألف المجلس الرئاسي من رئيس ونائبين ويباشر اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في الدستور (م١٣٨ البند سادسا) وتتخذ قراراته بالأجماع ويجوز لأي عضو أن ينيب أحد العضوين الأخرين مكانه[٢].

١- انظر. المواد ٢٤ و٣٥- ٣٨ من قانون أدارة الدولة العراقية. ويبدو أن الأبقاء على مؤسسة مجلس الرئاسة يعكس حالة عدم الأستقرار السياسي في العراق.

٢- وهذا النص يخالف ما ورد في قانون أدارة الدولة والذي كان يمنع الانابة (م٣٦ منه)

ويلاحظ أن الدستور خص مجلس الرئاسة بصلاحية نقض مشروعات القوانين التي تقر من مجلس النواب، حيث الزم الدستور مجلس النواب بإرسال القوانين والقرارات التي يسنها إلى مجلس الرئاسة، لغرض الموافقة عليها بالإجماع، وأصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها اليه بإستثناء ما ورد في المادتين ١١٨، ١١٩ من هذا الدستور والمتعلقتين بتكوين الأقاليم.

وفي حال عدم موافقة مجلس الرئاسة تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لاعادة النظر في النواحي المعترض عليها، والتصويت عليها بالأغلبية، وترسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها وإذا لم يوافق مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية وخلال عشرة أيام من تأريخ وصولها اليه، تعاد إلى مجلس النواب، الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه، غير قابلة للإعتراض وتعد مصادقا عليها.

ونرى أن هذه الأجراءات تتسم بالتعقيد وتؤدي إلى تعطيل عمل مجلس النواب، ومن ثم تؤثر على سير مرافق الدولة. وكان الأفضل أن تعاد مشروعات القوانين إلى مجلس النواب مرة واحدة، وأن يوافق عليها بأغلبية موصوفة لا تتجاوز أغلبية الثلثين وخلال مدة لا تتجاوز الشهر[1].

ثالثا: نائب رئيس الجمهورية: نص البند ثانيا من المادة ٦٩ على أن (تنظم بقانون أحكام أختيار نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية). ولم يبين

١ـ وهذا ما أخذ به قانون أدارة الدولة العراقية، حيث نصت المادة ٣٧ منه على أنه في (حالة النقض يعاد التشريع إلى الجمعية الوطنية التي لها أن تقر التشريع مجددا بأغلبية الثلثين خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما) ويلاحظ أن الدساتير المقارنة أخذت بهذا الأتجاه مع تباين في تحديد المدة الزمنية

الدستور اختصاصات نائب الرئيس ما عدا ما ورد بشأن حالة خلو المنصب الرئاسي المؤقت أو الدائم حيث يقوم نائب الرئيس بمهام الرئيس.

وكان الأفضل أن ينظم عمل نائب الرئيس وفقا لأحكام الدستور، واذا كان نائب الرئيس لا يكلف بواجبات محددة وفقا لأحكام الدستور أو القانون وأن منصبه شرفي، فنعتقد من الأجدر إلغاء هذا المنصب الذي لا ترجى فائدة منه.

رابعا: مجلس الوزراء: يتألف المجلس من رئيس مجلس الوزراء ومجموعة من الوزراء لم يحدد عددهم، وقد أحال الدستور إلى القانون مهمة تشكيل الوزارات ووظائفها واختصاصاتها وصلاحيات الوزير (م٧٦) وسنتناول دراسة المجلس وفق الآتي:

١- **رئيس الوزراء:** يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوما من انتخاب الرئيس. ويقوم الشخص المكلف بتسمية أعضاء الوزارة خلال فترة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ التكليف وفي حالة فشل المكلف بالتشكيل خلال المدة المحددة له، يقوم الرئيس بتكليف مرشحا جديدا خلال خمسة عشر يوما.(م ٧٦ –أولا).

٢- **الحصول على الثقة:** يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء الوزراء والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويجب موافقة المجلس على الوزراء منفردين وبالأغلبية المطلقة، وكذلك على المنهاج الوزاري. وفي حالة عدم حصول المكلف على ثقة المجلس يكلف رئيس الجمهورية مرشحا آخر لتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوما.(م ٧٦ رابعا وخامسا)

ج- الشـــروط التي يجب توافرها في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء أو الوزارة: يشـترط في المرشح لرئاســة مجلس الوزراء أن تتوافر فيه ذات الشروط التي يجب أن تتوفر في المرشـح لرئاسة الجمهورية، وأن يكون حائزا على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها وأتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره. (م٧٧- أولا) أما بالنسبة للمرشح للوزارة فيجب أن تتوافر فيه ذات الشـروط المطلـوب توافرها في عضو مجلس النـواب، وأن يكون حائزا الشهادة الجامعية أو ما يعادلها. (م٧٧- ثانيا).

د- اختصاصـــات رئيس مجلس الـــوزراء: رئيس مجلـس الوزراء هو المســؤول التنفيذي المباشـر عن السياســة العامة للدولــة والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس أجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب (م٧٨).

هـ - اختصاصات مجلس الوزراء: يباشـر مجلس الوزراء الصلاحيات الأتية[1]:

١- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة والأشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.

٢- أقتراح مشروعات القوانين.

٣- أصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.

٤- أعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.

٥- التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسـفراء واصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش

١- المادة ٨٠ من الدستور.

ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية.

٦- التفاوض بشأن المعاهدات والأتفاقات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله.

و- حالة خلو منصب رئيس الوزراء: يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان ويكلف مرشح آخر لتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوما وفقا لأحكام المادة ٧٦ من الدستور (م٨١). ويلاحظ أن هذا النص يعالج حالة الخلو الدائم وليس المؤقت ونعتقد أن أناطة هذه المهمة برئيس الدولة تتعارض مع مبدأ عدم تقرير مسؤوليته السياسية وكان الأفضل أن يحل نائب رئيس الوزراء أو النائب الأول في حالة التعدد محل رئيس الوزراء دفعا للحرج.

ر- قرار تشكيل الوزارة: لم يحدد دستور ٢٠٠٥ الجهة التي تصدر قرار تشكيل الوزارة أو أقالتها أو قبول أستقالتها أو أستقالة وزير منفردا أو أقالته، وكذلك أقالة رئيس الوزراء وقبول أستقالته. وقد خالف الدستور بذلك سمة أساسية من سمات النظام النيابي البرلماني والتي تجعل ذلك مناطا برئيس الدولة ملكا كان أم رئيس جمهورية وأن كان الأمر لا يتعدى الجانب الأجرائي[1].

ولدى الرجوع إلى آلية تشكيل الوزارة التي أعقبت صدور دستور ٢٠٠٥ يلاحظ صدور مرسوم جمهوري برقم (٢) يقضي بتكليف السيد

١- وهذا ما اخذت به دساتير متعددة ومنها دستور العراق لسنة ١٩٢٥ المادة ٢٦ الفقرة (ح)، دستور لبنان لسنة ١٩٢٦ المادة ٥٣، الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المادة ٣٥، الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ المادة ٥٦، الدستور المغربي لسنة ١٩٩٦ المادة ٢٤

نوري المالكي بتشكيل مجلس الوزراء[1] وأعقب ذلك صدور قرار برقم (١) من قبل رئيس مجلس الوزراء بإحالة رئيس وأعضاء الحكومة العراقية الأنتقالية على التقاعد[2]. ولم يشير القرار إلى سنده القانوني ثم صدر القرار رقم (٢) بتوقيع رئيس مجلس الوزراء حيث يقضي بتشكيل الوزارة وأستند في ذلك إلى نص المادة ٧٦ من الدستور مع أن المادة المذكورة لم تخول رئيس الوزراء سلطة أصدار قرار تشكيل الوزارة ولا أحالة الوزراء على التقاعد وأنما تتضمن آلية تشكيل مجلس الوزراء بدءا بالتكليف وأنتهاءا بالحصول على ثقة مجلس النواب.

ولذلك كان الأفضل أن يعالج الدستور هذه المسألة بوضوح وأن تكون الأداة القانونية التي يعين من خلالها رئيس الوزراء والوزراء وكذلك أعفاؤهم من مناصبهم أو قبول أستقالتهم هو المرسوم الجمهوري أسوة بالمراكز الوظيفية العليا في الدولة، حيث أن رئيس الجمهورية وفقا للمادة ٦٦ من الدستور هو الرأس الأول في السلطة التنفيذية وهو رئيس الدولة وفقا للمادة ٦٧ منه.

علاقة رئيس الجمهورية بمجلس الوزراء: أخذ الدستور بثنائية الجهاز التنفيذي حيث يوجد إلى جانب رئيس الجمهورية مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس مجلس الوزراء. الا أن الدستور لم ينظم علاقة رئيس الجمهورية بمجلس الوزراء، إذ لا دور مؤثر له في عمل ذلك المجلس، حيث لم يشر الدستور إلى أمكانية حضور رئيس الجمهورية إجتماعات مجلس الوزراء، وفي حالة حضوره هل يرأس المجلس؟ وهل له حق

١- الوقائع العراقية العدد ٤٠٢٢ في ٢٠٠٦/٥/١٨
٢- الوقائع العراقية العدد ٤٠٢٣ في ٢٠٠٦/٦/١٢

التصويت؟. وكذلك يلاحظ لا دور لرئيس الجمهورية في اختيار الوزراء أو أقالتهم من مناصبهم حيث أن هذا الأمر متروك لرئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب. وكذلك لا دور له في تعيين كبار الموظفين وإقالتهم. ويمكننا القول أن الدستور أعطى لرئيس الدولة صلاحيات شكلية في علاقته بمجلس الوزراء تتمثل بالآتي:

١- تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء وهو مقيد بالإجراءات التي رسمها الدستور (م٧٦).

٢- قيام رئيس الجمهورية بمهام رئيس مجلس الوزراء في حالة خلو المنصب بشكل دائم وحتى أختيار مرشح أخر (م٨١).

٣- تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء (م٦١)

ويلاحظ أن الدور الذي منح لرئيس الجمهورية في ميزان السلطات بحاجة إلى أعادة نظر لأنه لا يرقى حتى إلى مكانة رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي.

ز- الحالات التي تتحول فيها سلطة مجلس الوزراء إلى تصريف الأمور اليومية حسب: نص الدستور على حالتين، الأولى حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، حيث يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة ٧٣ من الدستور (م٦١ البند ثامناً من الدستور). اما الاخرى فتقوم عندما يحل مجلس النواب، حيث يعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلا ويواصل تصريف الأمور اليومية حتى انتخاب مجلس جديد وتشكيل حكومة جديدة (م٦٤ البند ثانياً).

ويلاحظ ان صياغة الفقرة (د) تفتقر إلى الوضوح حيث وردت عبارة (لمدة تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد) والأصح ان يكون النص إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة ٧٦. فضلا عن ان رقم المادة الصحيح هو ٧٦ وليس ٧٣. فضلا عن ذلك نقترح معالجة مسألة انتهاء مدة مجلس النواب والدعوة إلى انتخابات جديدة من خلال اعتماد أحد المقترحين الآتيين: الأول أن تتحول سلطة مجلس الوزراء إلى تصريف الأمور اليومية قياساً على ما ورد في البند ثانياً من المادة ٦٤ من الدستور، والاخر ان يستمر مجلس النواب المنتهي مدته بمباشرة اختصاصاته الدستورية حتى اجتماع المجلس الجديد. ان اعتماد أحد المقترحين المذكورين يجنب البلاد حالة الفراغ الدستوري التي قد تمتد إلى بضعة اشهر كما لوحظ في التطبيق وينأى بالسلطة التنفيذية عن شبهات اساءة استخدام السلطة لعدم وجود الرقابة البرلمانية.

الفرع الثالث
السلطة القضائية

تتكون السلطة القضائية الأتحادية من مجلس القضاء الأعلى، المحكمة الأتحادية العليا، محكمة التمييز الأتحادية، جهاز الأدعاء العام، هيئة الأشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم بقانون (م٨٩). ويعد مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الأتحادية العليا من أهم المؤسسات القضائية وفقا للدستور وسنبين آلية تكوين كل منهما وإختصاصاتهما.

أولا: مجلس القضاء الاعلى: لم يبين الدستور آلية تكوين مجلس القضاء الأعلى كما فعل قانون إدارة الدولة في المادة الخامسة والأربعين منه وإنما أحال إلى القانون لبيان طريقة تكوين المجلس وأختصاصاته وقواعد سير

العمل فيه (م٩٠) وقد حددت المادة (٩١) من الدستور بعض صلاحيات المجلس والتي تتمثل بالأتي:

١- إدارة شؤون القضاء والإشراف على القضاء الأتحادي.

٢- ترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الأتحادية، ورئيس الأدعاء العام، ورئيس هيئة الأشراف القضائي، وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم

٣- أقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الأتحادية وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها.

ثانيـا: المحكمة الاتحادية العليا: تتكون المحكمة الاتحادية العلي من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون يحدد عددهم وتنظم طريقة أختيارهم، وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب (م٩٢) ونعتقد أن المشرع الدستوري لم يكن موفقا في أشتراط وجود خبراء في الفقه الإسلامي في تركيبة المحكمة الأتحادية العليا، لأن المحكمة الأتحادية العليا محكمة ذات أختصاص قانوني بحت، حيث يلاحظ أن أختصاصاتها المحددة بموجب الدستور تتعلق بالفصل في صحة مطابقة القوانين لأحكام الدستور وحماية أحكامه من أي أنتهاك قد يتعرض له من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية ويلاحظ أن أختصاصها يتعلق بالنظر في منازعات قانونية وليست شرعية، فضلا عن ذلك أن تطبيق النص المذكور قد يؤدي إلى وجود ممثلين للمذاهب الإسلامية المتعددة والتي تتباين وجهات نظرها في مسائل كثيرة، مما سيؤثر سلبا على سير عمل المحكمة أن لم يؤد إلى شل حركتها وتعطيل عملها، لأن ممثلي تلك المذاهب قد ينقلون خلافاتهم (الطائفية والمذهبية) إلى أعلى صرح قضائي

في الدولة أنيطت به اختصاصات واسعة لا مجال فيها للإنشغال بالتنازع المذهبي. هذا وتمارس المحكمة الاتحادية العليا الأختصاصات الآتية وفقا للمادة (٩٣) من الدستور.

١- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.

٢- تفسير نصوص الدستور: لم يحدد المشرع الدستوري الجهة التي لها حق طلب تفسير الدستور وكان الأفضل أن تناط تلك المهمة في مؤسسات دستورية محددة كالسلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا ما أخذت به بعض الدساتير العربية كدستور الأمارات العربية لسنة ١٩٧١[١]، والدستور السوداني لسنة ١٩٩٨[٢].

٣- الفصل في القضايا التي تنشئ عن تطبيق القوانين الأتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والأجراءات الصادرة عن السلطة الآتحادية ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة.

ويلاحظ أن هذا النص لم يكن موفقا حيث أضيفت مسائل لا تمت لإختصاص المحكمة الأتحادية بصلة فضلا عن تعارض ما ورد في هذه الفقرة مع نص الفقرة واحد من ذات المادة والتي حددت رقابة المحكمة على القوانين والأنظمة النافذة، فليس من الصواب أن تنظر

١- حيث نصت الفقرة الرابعة من المادة ٩٩ من الدستور على أن تقوم المحكمة بتفسير احكام الدستور إذا ما طلبت إليها ذلك أحدى السلطات أو حكومة أحدى الامارات ويعتبر هذا التفسير ملزما للكافة.

٢- حيث نصت الفقرة (٢أ) من المادة ١٠٥ على أن تقوم المحكمة بتفسير النصوص الدستورية والقانونية في ما يرفع إليها من رئيس الجمهورية أو المجلس الوطني أو نصف الولاة أو نصف مجالس الولايات

المحكمة في قضايا تتعلق بقرارات أو أجراءات إدارية هي من صلب أختصـــاص القضاء الإداري وليس الدســتوري، وقد تم تنظيم ذلك من خلال قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٤- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الأتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.

٥- الفصـــل فـــي المنازعات التـــي تحصل فيما بين حكومـــات الأقاليم أو المحافظات.

٦- الفصل في الأتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون.

٧- المصادقة علـــى النتائج الأنتخابية للإنتخابات العامة لعضوية مجلس النواب. ويبدو أن هذا الأختصاص شـكلي ولا قيمة له وســيؤدي إلى تعطيـــل أعلان النتائـــج الأنتخابية دون مبرر، لأن الجهة المســؤولة عن عملية الأنتخاب بكاملها هي المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات إستنادا إلى ماورد في قانون المفوضية العليا رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ وهي تخضع لرقابة مجلس النواب وليس لرقابة المحكمة الأتحادية.

٨- الفصـــل فـــي تنـــازع الأختصاص بين القضـــاء الأتحـــادي والهيئات القضـائيـــة للأقاليـــم والمحافظـــات غيـــر المنتظمة في إقليـــم، وكذلك الفصـــل في تنازع الأختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

هـذا ومن الجديـــر بالذكر أن قـــرارات المحكمة العليـــا باتة وملزمة للسلطات كافة وفقا للمادة (٩٤) من الدستور.

ولدى تأمل الإختصاصات التي أناطها المشرع الدستوري بالمحكمة العليا يلاحظ أنها اختصاصات واسعة ومتعددة قد لا تقوى المحكمة على القيام بها وفق التشكيل الحالي لها. ونرى أن اختصاصات المحكمة قد حددت بموجب بعض مواد الدستور حصرا ومن ثم ليس من الصواب أن تناط بها اختصاصات جديدة بموجب قوانين أتحادية[1]، لأن الدستور لم ينص على جواز أضافة اختصاصات أخرى للمحكمة بموجب قانون أتحادي. وهذا ما أخذ به الدستور السويسري لسنة ١٩٩٨ (م١٨٩) ودستور الأمارات العربية لسنة ١٩٧١ (م٩٩) الفقرة التاسعة بنصه على (أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في هذا الدستور أو يمكن أن تحال إليها بموجب قانون اتحادي)، وكذلك دستور السودان لسنة ١٩٩٨ (م١٠٥).

مدى دستورية قانون المحكمة الأتحادية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥:

صدر هذا القانون أستنادا إلى أحكام المادة الرابعة والأربعين من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الأنتقالية والقسم الثاني من ملحقه.

ولدى مقارنة نصوص قانون إدارة الدولة لسنة ٢٠٠٤ مع نصوص دستور ٢٠٠٥ يلاحظ وجود تباين واضح بين الدستورين فيما يتعلق بآلية

١- حيث صدرت قوانين أتحادية تنص على جعل المحكمة الاتحادية العليا جهة طعن في القرارات التي تصدر من المحاكم الإدارية، مثل ذلك ما ورد في المادة (٢٠) من قانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ بنصها (يحق لكل من طالبي التجنس والوزير إضافة إلى وظيفته الطعن في القرار الصادر من المحاكم الإدارية لدى المحكمة الأتحادية). في حين ذهب قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ إلى جعل المحكمة الأتحادية تختص بالنظر في أعتراض المحافظ المقال من وظيفته من قبل مجلس المحافظة او مجلس النواب. (م٧ البند ثامنا)، وكذلك أعطى لمجلس المحافظة أو ثلث أعضائه في حالة حله الأعتراض امام المحكمة الاتحادية العليا وقد أعطي ذات الحق للمجالس المحلية (مجلس القضاء والناحية) (م٢٠ البند ثانيا).

تشــكيل المحكمة وكذلك بإختصاصاتهـ، ففيما يتعلق بآلية تشكيل المحكمة يلاحـظ أن قانــون إدارة الدولــة حدد عــدد أعضائها بتســعة وأناط مهمة الترشيح بمجلس القضاء الاعلى ومهمة التعيين بمجلس الرئاسة، في حين ان دســتور ٢٠٠٥ لم يحدد عدد قضاة المحكمــة وأحال إلى القانون تنظيم ذلك بنصه (على أن تتكون المحكمة الأتحادية من عدد من القضاة وخبراء فــي الفقه الإســلامي وفقهاء القانون يحدد عددهــم وتنظم طريقة أختيار هم وعمل المحكمة بقانون يســن بأغلبية ثلثي أعضــاء مجلس النواب) (م٩٢ البند ثانيا) ويلاحظ أن دســتور ٢٠٠٥ وســع في وصف من يكون عضوا في المحكمة بإضافة خبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون، بينما قانون إدارة الدولة جعل العضوية محصورة بالقضاة حسب.

أمــا بالنســبة للإختصاصــات فيلاحظ أن هنــاك تباينــا واضحا بين الدســتورين حيــث نــص دســتور ٢٠٠٥ علــى اختصاصــات جديــدة لم ينــص عليها قانون إدارة الدولة، منها تفســير نصوص الدســتور والفصل فــي الأتهامات الموجهة إلــى رئيس الجمهورية ورئيــس مجلس الوزراء والــوزراء والمصادقــة على النتائــج النهائية للإنتخابــات العامة لعضوية مجلــس النواب إلخ، ولذلك نــرى أن قانون المحكمة يتعــارض مع أحكام دســتور ٢٠٠٥ ومن ثم يعد غير دســتوري أســتنادا إلى أحــكام البند ثانيا مــن المادة (١٣) من الدســتور والتي تنص على أن (لا يجوز ســن قانون يتعارض مع هذا الدســتور ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نــص قانوني آخر يتعارض معه). ولا يصــح الركون إلى نص المادة (١٣٠) من الدستور التي تقضي ببقاء التشريعات النافذة معمولا بها ما لم تلــغ أو تعدل وفقا لأحكام الدســتور لأن هذه المــادة تتعارض مع البند ثانيا

من المادة الثالثة عشر الذي يقض ببطلان أي نص قانوني يتعارض مع أحكامه. ونحن في هذا المقام لم نقل بعدم نفاذ القانون المذكور وأنما نقول أنه يخالف أحكام الدستور ومن المعيب أن يكون قانون المحكمة الآتحادية العليا غير دستوري وهي التي تراقب دستورية القوانين والأنظمة. وكان على المشرع أن يسارع في إصدار قانون ينظم عمل المحكمة الاتحادية وفقا لأحكام الدستور الجديد، لاسيما إذا ما علمنا أن قانون المحكمة ذو طبيعة دستورية.

الفرع الرابع
الهيئات المستقلة

أوجد الدستور مؤسسات إدارية أطلق عليها تسمية الهيئات المستقلة، ويبدو أن مفهوم الأستقلال غير واضح، إذ ما هو المقصود بالمستقلة؟ إذا كانت هذه الهيئات تخضع لرقابةمجلس النواب أو مرتبطة بمجلس الوزراء. مع الإشارة أن أية شخصية أعتبارية تتمتع بالأستقلال المالي والإداري النسبي. ومن خلال قراءة الفصل الرابع من الباب الثالث الذي يحمل عنوان الهيئات المستقلة نستطيع أن نصنف هذه الهيئات إلى ثلاثة أصناف ووفق الآتي:

اولا: الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس النواب أو مرتبطة به أو مسؤولة أمامه.

ا- الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس النواب وهي كالاتي وفقا للمادة (١٠٢):

١- المفوضية العليا لحقوق الإنسان.

٢- المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات.

٣- هيئة النزاهة.

ب- الهيئات المرتبطة بالمجلس وحددتها المادة (١٠٣) بالاتي:

١- ديوان الرقابة المالية.

٢- هيئة الإعلام والإتصالات.

ج- الهيئات المسؤولة أمام المجلس وتتمثل بالبنك المركزي العراقي وفقا للبند ثانيا من المادة (١٠٣).

ثانياً: الهيئات المرتبطة بمجلس الوزراء وتتمثل بالاتي:

١- دواوين الأوقاف (م١٠٣ البند ثالثا).

٢- مؤسسة الشهداء (م١٠٤).

٣- الهيئات غير المرتبطة وتتمثل بالآتي:

١- هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم (م١٠٥).

٢- هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية (م١٠٦).

المطلب الرابع
العلاقة بين السلطات

من الصعوبة بمكان تحديد شكل الحكومة التي أخذ بها دستور ٢٠٠٥، فليس من السهل القول انه اعتنق النظام البرلماني، لأن من خصائص النظام البرلماني الأخذ بمبدا الفصل بين السلطات مع التعاون

بينهمـــا، وتراجـــع دور رئيس الدولة لمصلحة مجلـــس الوزراء، وكذلك لا يمكـــن القـــول انه أخذ بنظام حكومـــة الجمعية، لأن ذلك النظـــام يقوم على مبدأ تركيز السلطة في البرلمان وتبعية الـــوزارة له، وايضا لا يمكن عده نظاما مختلطا لأن في النظام المختلط يزداد نفوذ رئيس الدولة على حساب السلطات الاخرى كما هو الحال في الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

وعند التمعن في تركيبة السلطات الاتحادية واختصاصاتها والعلاقة بينها نســتطيع ان نشـــير إلى ان كفة الرجحان تميل إلى الســلطة التشريعة ممثلة بمجلس النواب في الوقت الحاضر، حيث بالغ المشـــرع الدســـتوري في تغليب كفة مجلس النواب على السلطة التنفيذية، وذلك من خلال منحه سـلطات متعـددة تخل بمبـدأ الفصل بين الســلطات ونعتقد ان ســبب ذلك يكمـن في حصر الجمعية الوطنية التي انتخبت في كانون الثاني ٢٠٠٥ بين اختصاصين في وقت واحد وهما ســلطة التشـريع وســلطة اعداد مسودة الدســتور الجديد. ويمكن تحديد اهم ســلطات مجلس النواب التي يؤثر فيها على السلطات الاخرى بالاتي:-

١- انتخـــاب رئيس الجمهورية وفقا للمادة (٧٠) وكذلك قيامه خلال هذه الدورة بانتخاب مجلس الرئاسة وفقا للمادة (١٣٨) من الدستور.

ويلاحظ أيضا ان مجلس النواب هو الذي يقرر إقالة رئيس الجمهورية في حال ادانته من المحكمة الاتحادية العليا.

٢ – منح الثقة للوزارة وسحبها سواء بشكل فردي أم جماعي، فضلاً عن توجيه الأسئلة والاستجواب إلى رئيس الوزراء والوزراء.

وهـذا ما ينطبق على مسـئولي الهيئـات المسـتقلة أيضا فضلا عن الاختصاصات الاخرى التي وردت في المادة (٦١)من الدستور . ويلاحظ ان هـذه السـلطات التي منحت لمجلس النواب تتنافـى مع مبدأ الفصل بين السـلطات الذي نص عليه الدسـتور في المادة (٤٧) منه حيث يلاحظ ان مجلس النواب يسـتطيع ان يتدخل في شـؤون المؤسسات الاخرى دون ان تمنـح تلك المؤسسـات اختصاصـات تؤثر من خلالها علـى المجلس لأن الاختصاصات التي منحت للسـلطة التنفيذيـة (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) شكلية وغير مؤثرة ويمكن تحديدها بالآتي:

أ- اقتـراح حل مجلس النواب: لـم يعطي لرئيس الدولة حق حل المجلس كمـا معمول به فـي النظام البرلماني وانما اعطـي هذا الاختصاص للمجلس نفسـه حيث يسـتطيع ان يحل نفسـه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءا على طلب من ثلث أعضاء مجلس النواب اومن رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة رئيس الجمهورية (م٦٤).

ونـرى ان هذا الإتجاه غير سـليم ولا يتفق مع خصائص النظام البرلماني وقد يؤدي إلى ضعف اداء البرلمان والى المبالغة في تعطيل اعمال الوزارة لاسـباب سياسـية لاعلاقة لها بالصالح العام، لانه آمن العقاب، وذلك لعدم وجود رادع دستوري يحد من شطط بعض أعضاء المجلس وتطرفهم.ولذلك نقول ان ادائه اتسم بالضعف في اهم مفصلين مكلف بهما، وهما الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية وتشريع القوانين فيمـا يتعلق بالرقابة يلاحظ تفشـي ظاهرة الفسـاد السياسـي والمالي والاداري فـي معظـم مفاصل الدولة، ولم يسـتطع المجلس محاسـبة المخالفين[1].

١- حتى اصبح العراق من الدول الفاشلة وتبوأ المرتبة الثالثة في الفساد الإداري بعد ←

أما بالنسبة للتشريع فيلاحظ ان عدد مشاريع القوانين التي قدمت من مجلس الوزراء للمجلس خلال دورتة الحالية (٣٧٨)مشروعا أنجز منها (١٤٥)مشروع، وتم نقض (٤٩)مشروع، ولم يحسم المجلس سوى (١٨٤) مشروعا اي ان نسبة الانجاز تقارب ٥١%[١]. ولم ينجز المجلس اهم المشاريع الحيوية كقانون الاحزاب السياسة وقانون الانتخاب وقانون النفط والغاز.

ونرى ان سبب ذلك يعود إلى عدم اكتمال النصاب لعقد جلسات المجلس في أوقات عديدة، فضلا عن تعطيل أجتماعات المجلس لمدة تزيد عن شهر سنويا خلال موسم الحج لسفر عدد كبير من أعضاء المجلس لذلك الغرض! مما يؤدي إلى عدم أكتمال النصاب.

وقد لجأت رئاسة المجلس إلى الأخذ بما أطلق علية بالجلسة التشاورية في حالة عدم اكتمال النصاب.وفي اعتقادنا ان هذا الاتجاه مخالف لاحكام الدستور، لان المجلس لا ينعقد الا بتحقق نصاب انعقاد الجلسات، وهو حضور الاغلبية المطلقة لعدد أعضائة اي

← مقمار والصومال، وأذا نظرنا إلى هاتين الدولتين الفقيرتين قياسا بالعراق الغني، فنرى ان العراق يتبوأ المرتبة الأولى في الفساد بكافة أنواعه

انظر في تفاصيل ذلك صباح عبد الكاظم (دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق) اطروحة دكتوراة كلية القانون جامعة بغداد لسنة ٢٠٠٨.

١- انظر ذلك في تصريح الامين العام لمجلس الوزراء لصحيفه الصباح الصادرة في ٢٠٠٩/١١/٢١ ولدى العودة إلى الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) وجدنا ان عدد القوانين المنشورة لغاية ٢٠٠٩/٨/١٧ (١٤٢) قانون.وذلك وفق الآتي:

السنة	عدد القوانين المنشورة
٢٠٠٦	٧
٢٠٠٧	٦٥
٢٠٠٨	٥٤
٢٠٠٩	١٦

(النصف+١) وذلك استنادا إلى أحكام الفقرة أ من البند اولا من المادة ٥٩ من الدستور.

ومن المؤسف عدم أتخاذ هيئة الرئاسة الإجراءات القانونية بحق من لم يحضر من الاعضاء التي نصت عليها المادة الثامنة عشرة من النظام الداخلي للمجلس، ونحن نسأل لماذا (يتمتع عضو مجلس النواب بكافة الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها الوزير في جميع المجالات المادية والمعنوية ويتم التعامل معه بروتوكوليا على هذا الاساس) اذا كان لايؤدي الواجبات المكلف بها فحسب، بل ويعطل جلسات المجلس بعدم حضوره؟!

الحقيقة ان الاداء الضعيف لعدد كبير من أعضاء المجلس يجعلنا نؤكد رأينا السابق بضرورة اعطاء حق حل المجلس لرئيس الدولة، والاخذ بصورتي الحل، الأولى تكون بمبادرة من رئيس الدولة أذا وجد ان اداء المجلس ضعيف ويتقاطع مع الصالح العام، والاخرى بناء على طلب من مجلس الوزراء للاسباب التي يرتئيها، ويكون الشعب هو الفيصل في كل ذلك.

ب- دعوة المجلس للانعقاد: يدعو رئيس الجمهورية المجلس للإنعقاد في دورات الانعقاد العادي (م٥٤)، ولرئيس الجمهورية أو لرئيس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب دعوة المجلس إلى جلسة استثنائية، ويكون الاجتماع مقتصرا على الموضوعات التي اوجبت الدعوة اليه (م٥٨). ويلاحظ أن رئيس الجمهورية لا يستطيع فض أجتماعات المجلس العادية وغير العادية.

ج- حق أقتـراح مشـروعات القوانين: حيث يجوز لرئيـس الجمهورية ورئيس الوزراء أقتراح مشـروعات القوانيـن وكذلك منح هذا الحق لعشرة من أعضاء المجلس وكذلك لإحدى لجانه المختصة.

د- حق الأعتراض على مشروعات القوانين: لم يعطى لرئيس الجمهورية حـق الأعتراض على مشـروعات القوانين إذ، يلاحظ أن الدسـتور ينـص على أن (يصادق ويصدر القوانين التي يسـنها مجلس النواب وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسـة عشر يوما من تاريخ تسلمها) (م٧٣ البند ثالثا).

وإذا كان المشـرع الدستوري لم يعط الرئيس حق الأعتراض فلماذا النـص علـى المصادقة؟ وكان الأصـح أن يكون النـص كالآتي: (يصدر القوانين التي يسـنها مجلس النواب خلال مدة خمسة عشر يوما وفي حالة عـدم أصدارها خلال المدة المذكورة يقوم رئيس مجلس النواب بإصدارها خلال مدة سبعة أيام).

ونعتقـد كان الأفضل أن يعطى لرئيـس الجمهورية حق الإعتراض التوقيفي على مشـروعات القوانين وضـرورة موافقة مجلس النواب على مشـروع القانـون المعترض عليـه بأغلبية موصوفة كأن تكـون الأغلبية المطلقة أو أغلبية الثلثين، وذلك لوضع رادع أمام مجلس النواب والحد من إندفاع بعض القوى النافذة فيه.

ويلاحظ أن أتجاه المشـرع الدستوري إلى تغليب كفة مجلس النواب خلق نوعا من عدم التوازن السياسي، وأن تجربة الجمعية الوطنية ومجلس النواب توضح بجلاء أتجاه كثير من النواب إلى تغليب المصالح الشخصية الضيقة على الصالح العام، ويظهر ذلك من خلال تباطئ المعنيين في إقامة

مؤسسات الدولة وتفعيلها وأنشغالهم في موضوعات جانبية لا تمت بصلة إلى مصلحة الشعب العامة. والا ما هو مسوغ بقاء البلاد في ظل حكومة تسيير أعمال اعتباراً من ٢٠٠٥/١٢/١٥ تاريخ أجراء الانتخابات وحتى شهر نيسان ٢٠٠٦. وهذا ما جرى أيضا في ظل أنتخابات ٣٠ كانون الثاني ٢٠٠٥ حيث لم تشكل مؤسسات الدولة الا في شهر نيسان ٢٠٠٥. ويلاحظ أن قادة الكتل السياسية يلتمسون الأعذار لأنفسهم بمسوغ قيام وزارة قوية أو وزارة وحدة وطنية وهي نفس المسوغات التي ذكرت عند تشكيل وزارة السيد أبراهيم الجعفري في نيسان ٢٠٠٥[١].

١ـ ومما يؤسف له أن الجمعية الوطنية سجلت سابقة معيبة لا تليق بالعنوان الذي تحمله وبكونها أمينة على مصالح الشعب وذلك بسنها قانونا يمنح كل عضو فيها (خمسين ألف دولار) فضلا عن منح عضو الجمعية مكافأة شهرية لا يقل مقدارها عما يتقاضاه الوزير من راتب ومخصصات. وكذلك منحه راتب تقاعديا مقداره ٨٠٪ من مقدار المكافأة الشهرية التي يتقاضاها بعد انتهاء مدة ولاية الجمعية. أنظر قانون الجمعية رقم (٣) لسنة ٢٠٠٥، الوقائع العراقية ٤٠٠٢ في ٢٠٠٥/٨/١٦

ويلاحظ أن مجلس النواب الحالي، أقتفى أثر الجمعية الوطنية حيث شرع القانون رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧، التي نصت المادة الرابعة منه على أن (يتمتع عضو مجلس النواب بكافة الحقوق والأمتيازات التي يتمتع بها الوزير في جميع المجالات المادية والمعنوية ويتم التعامل معه بروتوكوليا على هذه الأسس) في حين نصت المادة الخامسة منه على أن (تمنح هيئة رئاسة مجلس النواب وأعضاء مجلس النواب وأسرهم جوازات سفر دبلوماسية) منشور في الوقائع العدد ٤٠٤٩ في ٢٠٠٧/٩/٢٧.

وقد شمل اعضاء المجلس وهيئة الرئاسة بالأمر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥، ومنح أي عضو منهم ٨٠٪ مما كان يتقاضاه في حالة تقديم أستقالته وقبولها من المجلس على أن لا تقل فترة العضوية على سنة واحدة. انظر القانون رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠١ منشور في نفس العدد السابق ــ ــ ونتيجة لما تقدم ونظرا لعدم اكتراث الحكام في بلدنا باتجاهات الرأي العام كما هو الحال في الدول العربية، لذلك نقترح أن يعدل الدستور وينص على عدم نفاذ القانون الذي يصدر من البرلمان، إذا كان يتعلق بأمتيازات الأعضاء (سلبا أو أيجابا) على أعضاء المجلس الذي شرعه وانما يسري على اعضاء المجلس الذي سينتخب بعده

وهذا ما أخذت به دساتير عديدة، كالدستور الأمريكي وفقا للتعديل السابع والعشرين لسنة ١٩٩١ والدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ (م١١٩) والدستور التركي لسنة ١٩٦١ (م٨٢)

المطلب الخامس
اختصاصات السلطات الاتحادية

حدد الدستور اختصاصات السلطات الأتحادية على سبيل الحصر (م١١٠)، وترك الأختصاصات الأخرى للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم (م١١٥)، مع مراعاة بعض الأختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم (م١١٤).

وسنبين الأختصاصات الحصرية والمشتركة ووفق الأتي:

الفرع الأول
الأختصاصات الحصرية للسلطات الأتحادية

تباشر السلطات الاتحادية اختصاصات عديدة وفق لما ورد في الباب الرابع من الدستور حيث سنتناول عرضها بايجاز:

اولا: تحافظ السلطة الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي (م١٠٩).

ويعد هذا النص انعكاسا لما ورد في الفقرة الاخيرة من المادة الأولى من الدستور بقولها (وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق).

والحقيقة ان ضمان وحدة العراق يتأتى من خلال نص المادة ١٠٩ من الدستور حيث الزمت تلك المادة السلطات الاتحادية بالحفاظ على وحدة العراق وسلامته.... إلخ ولذلك يتوجب على تلك السلطات

والدستور الليبي لسنة ١٩٥١(م١٣١)

ان تتخذ كافة الإجراءات التي تحافظ على وحدة العراق وفقا لأحكام الدستور وتجهض أية محاولة لتقسيمه.

ثانيا: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والأتفاقيات الدولية وسياسة الأقتراض والتوقيع عليها وأبرامها. ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

ثالثا: وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك أنشاء قوات مسلحة وأدارتها لتأمين حماية وضمان حدود العراق، والدفاع عنه.

رابعا: رسم السياسة المالية والكمركية، وأصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وأنشاء البنك المركزي وأدارته.

خامسا: تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

سادسا: تنظيم أمور الجنسية والتجنس والأقامة وحق اللجوء السياسي

سابعا: تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

ثامنا: وضع مشروع الموازنة لعامة والأستثمارية.

تاسعا: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق وفقا للقوانين والأعراف الدولية.

عاشرا: الأحصاء والتعداد العام للسكان.

الفرع الثاني
الاختصاصات المشتركة

حددت المادة ١١٤ من الدستور الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الإقليم بالآتي:

أولا: إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون.

ثانيا: تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها.

ثالثا: رسم السياسية البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

رابعا: رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

خامسا: رسم السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

سادسا: رسم السياسة التعليمة والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

سابعا: رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيعا عادلا لها، وينظم ذلك بقانون.

والحقيقة ان نص المادة ١١٤ بحاجة إلى اعادة نظر، لأنه معيب من حيث الصياغة القانونية، حيث استخدم عبارات مرنة ستؤدي إلى ظهور مشكلات وخلافات كثير بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات، كالنص على (إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم...

إلخ) أو (رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم... إلخ).

فإذا كانت الاختصاصات الواردة في تلك المادة مشتركة بين الطرفين فلماذا الاحالة في صدر كل بند إلى السلطة المركزية؟كالقول إدارة الكمارك بالتنسيق...إلخ أي ان السلطات الاتحادية هي التي تتولى الإدارة، رسم السياسة البئية... بالتعاون مع الاقاليم... إلخ أو رسم السياسة التعليمية بالتشاور مع الاقاليم... إلخ ان ذلك يعني ان السلطة الاتحادية هي التي ترسم ولذلك كان الأفضل ان يكون الاشتراك من خلال التنفيذ وليس التشريع[1].

حيث يجب ان تنظم المسائل التي وردت في المادة ١١٤ من خلال السلطات الاتحادية وذلك لأهميتها، وكونها تتسم بالعموم وتهم كل مواطني الدولة، لاسيما ان الاقاليم والمحافظات ممثلة في البرلمان وبمجلسيه (النواب والاتحاد).

هذا ومن الجدير بالذكر ان المشرع الدستوري اتجه اتجاها غير مألوف في النظم الفيدرالية بنصه في المادة ١١٥ على ان تكون الاولوية في الصلاحيات المشتركة لقانون الاقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف مع القانون الاتحادي.

١- وكان بإمكان المشرع الدستوري الافادة من التجارب الفيدرالية الاخرى، مثال ذلك دستور الامارات المتحدة لسنة ١٩٧١ حيث نص الدستور المذكور على انفراد السلطات الاتحادية بالتشريع والتنفيذ في المسائل السيادية الحصرية الواردة في المادة ١٢٠ منه، في حين نصت المادة ١٢١ على انفراد السلطات الاتحادية بالتشريع في مسائل أخرى.

ومـن الصعوبـة بمـكان قبول هذا التوجـه، إذ كيف يرجـح القانون المحلـي على القانـون الاتحادي في حالة الخلاف بينهما؟حيث لا يصح ان يجب قرار برلمان إقليـم أو مجلس محافظة قرار البرلمان الاتحادي الذي يمثل كل الشعب العراقي.

المطلب السادس
الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

جعل المشرع الدستوري عنوان الباب الخامس من الدستور (سلطات الإقليم) الا ان هذا العنوان لاينسـجم مع محتوى الباب لان مواده عالجت كل مايتعلـق بالاقاليم والمحافظات غيـر المنتظمة في إقليم ولذلك نرى ان يكون عنوانه وفق ماذكرناه اعلاه لان المادة (١١٦) تنص على إن (يتكون النظـام الاتحادي في جمهوريـة العراق من عاصمـة واقاليم ومحافظات لامركزيـة وادارات محلية). وسـنحاول دراسـة المؤسسـات التي نصت عليها المادة المذكورة ووفق الاتي:

الفرع الأول
الاقاليم

لـم ينص الدسـتور على ان العراق يتكون مـن أقاليم متعددة، الا انه نـص على وجـود أقليم أتحادي واحد وهو أقليم كردسـتان، حيث ورد في البنـد اولا في المـادة ١١٧ على ان (يقر هذا الدسـتور، عنـد نفاذه، أقليم كردستان وسلطاته القائمة، أقليم أتحاديا).

فضلا عن أقراره في البند ثانيا من نفس المادة (بالاقاليم الجديدة التي تؤسس وفقا لاحكامه). ويتكون الإقليم من محافظة أو أكثر ، ويجب على الإقليم ان يضع دستورا له يحدد هيكل سلطات الإقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على ان لايتعارض مع أحكام الدستور (م١٢٠).

كان الأفضل ان يحدد الدستور سقف زمني لكتابة مسودة دستور الإقليم تفاديا للتسويف والمماطلة، وهذا ما لوحظ على إقليم كردستان حيث لم يشرع دستور للاقليم مع مضي ما يقارب ست سنوات على الاعتراف بالاقليم دستوريا وفقا لاحكام قانون إدارة الدولة ودستور سنة ٢٠٠٥[١].

اولا: آلية تكوين الاقاليم: نصت المادة ١١٨ من الدستور على ان.(يسن مجلس النواب في مدة لاتتجاوز ستة اشهر من تاريخ أول جلسة له، قانونا يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم، بالأغلبية البسيطة للاعضاء الحضرين).

وأصدر المجلس القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ اي بعد مرور سنتين تقريبا على أنعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب[٢].

واجل تنفيذ القانون ثمانية عشر شهرا من تاريخ أقراره (م٢٢ من القانون).ويلاحظ ان كلمة أقرار قد تثير اللبس في هذا المقام، فالمعروف:ان مشروع القانون يقر من مجلس النواب، ثم يرسل إلى مجلس الرئاسة

١- وقد تلافى قانون رقم ١٣ لسنه ٢٠٠٨ هذا النص وعالجه في المادة ١١٨.

٢- يلاحظ ان مجلس النواب لم يلتزم باحكام الدستور في تشريع القوانين التي امر بتشريعها وكذلك لم يلتزم بالتواريخ التي نص عليها الدستور لانجاز قوانين محددة أو لتعديل الدستور. وكل ذلك يشكل مخالفة دستورية صريحة من مجلس النواب لاحكام الدستور.

لاصداره، ثم ينشر في الوقائع العراقية في حالة عدم الاعتراض عليه. ولذلك كان الأفضل اعتماد عبارة من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية بدلا من تاريخ اقراره.

ان إجراءات تكوين الإقليم تتمثل بتقديم طلب التكوين، اجراء الاستفتاء، جواز الطعن في نتيجة الاستفتاء، المصادقة على نتائج الاستفتاء، وأصدار قرار تشكيل الإقليم.

أ- **تقديم طلب التكوين**: أجازت المدة (١١٩)من الدستور لكل محافظة أو أكثر[١]، تكوين إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه يقدم باحدى طريقتين.

١- من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقاليم.

٢- من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم ولم يحدد الدستور الجهة التي يقدم إليها الطلب، و هذا نقص واضح في صياغة النص، الا ان القانون رقم ١٣لسنة ٢٠٠٨ تدارك هذه المسألة ونص في المادة الثالثة منه على إن يقدم طلب تكوين الإقليم إلى مجلس الوزراء إذا كان الطلب مقدما من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم، ثم عاد واشترط في المادة الرابعة منه ان يتجاوز الطلب موافقة ثلثي أعضاء

١- ونعتقد ان نص الفقرة (ج) من المادة الثالثة والخمسين من قانون إدارة الدولة كان اكثر موضوعية ودقة من نص المادة ١١٩ من الدستور، إذ يلاحظ ان قانون ادارة الدولة اجاز لمجموعة من المحافظات لاتتجاوز الثلاث (خارج إقليم كردستان) تشكيل أقليم بينها، واستثنى من ذلك بغداد وكركوك. فيما يلاحظ ان دستور ٢٠٠٥ استثنى بغداد فقط ولم يحسم قضية كركوك، التي ستكلف العراقيين جميعا ثمنا باهظا

اي من مجالس المحافظات، ويلاحظ التعارض الواضح بين نصوص مواد القانون وأتسام صياغتها بالابهام والغموض.

ففي الوقت الذي يشترط فيه الدستور ان يقدم الطلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات، وهذا يعني اشتراط توقيع الطلب من الثلث الذي تقدم به، نرى ان الفقرة (أ) تنص على ان يوقع الطلب من رؤساء أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات!

فضلا عن ذلك لاحظنا ان القانون أضاف فقرة جديدة لا وجود لها في الدستور وبالتالي يمكننا القول بانها غير دستورية وهي الفقرة ثالثا من المادة (٢) من القانون والتي أجازت لاحدى المحافظات الانضمام إلى أقليم. وهذا الموضوع لم يرد ذكره في المدة ١١٩ من الدستور التي احتوت على البندين اللذين سبق ذكرهما. ولا يجوز للمشرع العادي ان يضيف أحكام جديدة لا وجود لها في الدستور لانه يضع نفسة محل المشرع الدستوري.

هذا واذا كان الطلب مقدم من عشر الناخبين، فيجب ان يقدم الطلب من ٢ ٪ من الناخبين إلى المفوضية العليا يتضمن شكل الإقليم المراد تكوينه وعلى المفوضية الاعلان عن ذلك خلال ثلاثة أيام من تقديم الطلب بالصحف ووسائل الاعلام وان تحدد مدة لاتقل عن شهر للمواطنين الذين تتوفر فيهم شروط الناخبين في ابداء رغباتهم الداعمة للطلب ضمن سجل معد لذلك من اجل حساب تحقيق النصاب المطلوب (الفقرة اولا من المادة ٤ من القانون).

ويلاحظ ان القانون اشترط ان يقدم الطلب من ٢ ٪ من الناخبين ابتداء ثم اشترط ان يدعم بنسبة ١٠ ٪ من النخبين فمثلا لو كان عدد الناخبين

في إحدى المحافظات التي تروم ان تصبح أقليما مليون ناخب فيجب ان يقدم الطلب ابتداء من (٢٠٠٠٠) عشرون الف ناخب ويجب ان يدعم من الناخبين الاخرين حتى يصل عددهم إلى (١٠٠٠٠٠)مائة الف ناخب[1].

ويلاحظ ان نص الفقرة (ب) من المادة الرابعة من القانون نص على قيام مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة بوضع استبيان يحدد فيه شكل الاقاليم المطلوبة ويعرض على الناخبين لاختيار اي منها في مدة لاتتجاوز شهرين من تقديم الطلبات ويعتبر شكل الإقليم الذي يقدم للاستفتاء عليه من يحصل على أكثر أصوات الناخبين المشاركين في الاستبيان.

والحقيقة ان هذا النص اضاف عبارة لم ترد في الدستور وهي شكل الاقاليم وهي عبارة مبهمة وغير واضحة.

فما المقصود بشكل الإقليم وهل للاقليم شكلاً محدداً؟ لاسيما إذا ما علمنا ان الإقليم يتكون من محافظة أو أكثر، وان الدستور، والقانون اشترطا ان يقدم الطلب حصرا من ثلث مجلس المحافظة أو عشر الناخبين في المحافظة اذا كان الاقليم يتكون من محافظة واحدة، أو يقدم من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجلس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم

١- ومن الجدير بالذكر ان بعض مواطني البصرة قدموا طلبا لتشكيل إقليم البصرة في ٢٠٠٨/١١/١٠ الى المفوضية في البصرة مصحوبا بمجموعة من استمارات التواقيع بلغت (٣٢٦٣٥) توقيع وبعد تدقيق التواقيع تبين ان (١١ ٢٠) من مقدمي الطلب هم ناخبون مؤهلون ومسجلون ضمن السجل الانتخابي لمحافظة البصرة، وبما ان العدد الكلي للناخبين المسجلين في البصرة هو (١,٣٥٧,٠٤٥) فان عدد المقدمين للطلب قد حقق النصاب القانوني.
الا ان الطلب لم يحظ بالدعم المطلوب من الناخبين حيث بلغ عددهم (٣٢٤٤٨) ناخب ولم تتحقق نسبة ١٠ ٠/٠ والبالغة (١٣٥٧٠٥) ناخب
انظر: تفاصيل ذلك صحيفة الشرق الاوسط الصادرة في يوم الخميس الموافق ٢٠٠٩/١/٢٢

او من عشر الناخبين في كل محافظة. وفي هذه الحال يتحدد وضع الاقليم من خلال طلب التقديم. ولا دور للاستبيان الذي سبق ذكره.

ب – اجراء الاستفتاء: يكلف مجلس الوزراء المفوضية العليا خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوما من تأريخ تقديم الطلب بأتخاذ أجراءات الأستفتاء والانتهاء منها خلال مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر من تأريخ تكليفها من قبل مجلس الوزراء (البند اولا من المادة الخامسة) ويكون الأستفتاء ناجحاً إذا حصل على أغلبية المصوتين من الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم الأنضمام إلى أقليم وتعلن النتائج خلال (١٥) يوما من أجراءه، على أن لا تقل نسبة المشاركة في التصويت عن (٥٠٪) من الناخبين. (المدة السادسة من القانون).

ويلاحظ أن هذه النسبة لم ينص عليها في الدستور وهي مخالفة لحكم المادة (١٣١) من الدستور التي تنص على أن (كل أستفتاء وارد في هذا الدستور يكون ناجحا بموافقة أغلبية المصوتيين، مالم ينص على خلاف ذلك). والمقصود بخلاف ذلك نصوص الدستور وليست القوانين العادية. ويلاحظ أن هذا النص قد يثير أشكال في التطبيق فما المقصود بأن لا تقل نسبة المشاركين في التصويت عن (٥٠٪) من الناخبين؟ هل يقصد نسبة الناخبين في كل محافظة؟ أم في المحافظات التي تروم تكوين الأقليم؟

ولذلك كان الأفضل في تقديرنا أن تعدل المادة (١١٩) من الدستور وتضاف إليها فقرة ثالثة يكون نصها وفق الأتي:

يستفتى الناخبون في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين أقليم، ويكون الأستفتاء ناجحا إذا حصل على أغلبية المصوتين في كل

محافظــة مــن المحافظــات المعنية على ان لا تقل نســبة المشــاركين في التصويت عن (٥٠٪) من الناخبين في كل محافظة.

ج- **الطعن في نتيجة الأســتفتاء:** يجوز لكل ذي مصلحة الطعن في نتيجة الأستفتاء، خلال (أسبوع) من تأريخ أعلانها

وتفصل الجهة المختصة في هذه الطعون في مدة لا تزيد على عشرة أيام من تأريخ تقديم الطعن (م٧ الفقرة أ)

ويلاحــظ أن القانــون لم يحــدد الجهة التي تختــص بالفصل في تلك الطعــون. ولدى الرجوع إلى قانون المفوضيــة العليا للأنتخابات رقم ١١ لســنة ٢٠٠٧. لاحظنا أن البند ثالثا من المادة الثامنة من القانون نص على أن تقوم محكمة التمييز بتشــكيل هيئة تســمى الهيئــة القضائية للأنتخابات تتألــف من ثلاثة قضاة غير متفرغيــن للنظر في الطعون المحالة اليها من مجلــس المفوضين أو المقدمة من قبل المتضرريــن من قرارات المجلس مباشرة إلى الهيئة القضائية.

وهــذا يعني أن هذه الهيئة هي التي تختص بالنظر في الطعن بنتيجة الأســتفتاء وأن لــم يرد ذكر للأســتفتاء في بنــود المادة الثامنــة من قانون المفوضية.

وقــرارات الهيئــة القضائية نهائية وغير قابلة للطعن بأي شــكل من الاشكال (البند سابعا من المادة الثامنة)

د- **المصادقة على نتائج الأســتفتاء:** تتم المصادقة علــى النتائج النهائية للأســتفتاء من الجهة المختصة وترفع إلى رئيس الوزراء خلال ثلاثة أيام التالية لذلك (الفقرة ب من المادة ٧ من قانون رقم ١٣) الا أن السؤال الذي

يثار من هي الجهة المختصة بالمصادقة على نتائج الأستفتاء، لاسيما إذا علمنا أن قانون المفوضية خول مجلس المفوضية أعلان النتائج النهائية للأنتخابات والأستفتاء بعد المصادقة عليها من الجهات القضائية المختصة بأستثناء نتائج أنتخابات مجلس النواب التي تصادق عليها المحكمة الأتحادية العليا (البند سابعا من المادة ٤ من قانون المفوضية) فمن هي الجهة القضائية التي ستصادق على نتائج أستفتاء تكوين الأقاليم؟ حيث لم يرد ذكر لها في قانون تكوين الأقاليم ولا في قانون المفوضية!

هـ - **أصدار قرار تشكيل الأقليم:** يصدر رئيس مجلس الوزراء قرار تشكيل الأقليم خلال مدة لا تتجاوز (أسبوعين)، وينشر القرار في الجريدة الرسمية (م٨، أولاً وثانيا من القانون)

ويلاحظ أن نص المادة الثامنة بحاجة الى أعادة صياغة لتحديد بدأ مدة الاسبوعين، وكذلك تحديد تأريخ نفاذ قرار التشكيل، ونشر القرار وفقا للقانون في حالة تأخر رئيس مجلس الوزراء في أصداره.وأن يكون بدأ نفاذ القرار من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية. ونرى أن تكون المدة التي يصدر خلالها القرار سبعة أيام لأن القانون لم يمنح لرئيس مجلس الوزراء حق الأعتراض على نتيجة الأستفتاء، ونقترح أن تكون الصياغة وفق الأتي:

(أولا: يصدر رئيس مجلس الوزراء قرارا بتشكيل الأقليم خلال مدة لا تتجاوز (سبعة ايام) من تأريخ وصول النتائج النهائية إلى مكتبه. وفي حالة عدم أصداره خلال المدة المذكورة يعد نافذا بحكم القانون في اليوم الثامن. وتقوم المفوضية العليا بنشره في الجريدة الرسمية خلال ثلاثة ايام.

ثانيـا: ينشـر القرار في الجريدة الرسـمية خلال سـبعة أيـام من تاريخ أصداره وفي حالة عدم نشـره خلال المـدة المذكورة تقوم المفوضية بنشره خلال ثلاثة أيام من تأريخ انتهاء المدة المحددة.

ثالثا: يعد قرار تشكيل الأقليم نافذا من تأريخ نشره في الجريدة الرسمية).

ثانيا: الأجراءات التي تتخذ بعد نفاذ قرار تشـكيل الاقليم: أختص الفصل الخامـس من قانـون الأجراءات التنفيذيـة الخاصة بتكويـن الأقاليم ببيان الأجراءات التي يجب أتخاذها بعد نفاذ قرار تشكيل الأقليم وفق الأتي:

١ـ **أنتخاب المجلس التشـريعي الأنتقالي للأقليم**[١]: ينتخب الناخبون في الأقليم مجلسـا تشـريعيا أنتقاليا، وبطريقة الأقتراع السـري العام المباشر ويتحدد عدد أعضاء المجلس وفق النسب الأتية:

١ـ مقعد واحد لكل (خمسـين الف) نسـمة من نفوس الأقليم المشـكل من محافظة واحدة. على أن لا يقل عن (خمسة وعشرين) عضوا.

٢ـ مقعد واحد لكل (خمسة وسبعين الف) نسمة من نفوس الأقليم المشكل من أكثر من محافظة أو أقليم.

ويلاحظ أن صياغة الفقرة (ب) من المادة ١٣ من القانون غير دقيقة ولا تنسـجم مع صياغة الفقرة (أ) من نفس المادة، حيث قررت الفقرة (أ) على أن لا يقل عن (خمسـة وعشـرين) عضوا. ولم ترد نفس العبارة في الفقرة (ب)، ويبدو أن المشرع أفترض أن عدد الأعضاء سيزيد عن خمسة وعشـرين عضوا في حال تكوين الأقليم من محافظة أو أكثر، ولكن قد لا يتحقق هذا الغرض إذا كون الأقليم من محافظتين لا يزيد عدد نفوسهما عن

١ـ المادة ١٣ من قانون الأجراءات التنفيذية.

مليون ونصف. ولذلك كان الأفضل أن تكون هناك فقرة مستقلة تقضي بان لايقل عدد أعضاء المجلس عن خمسة وعشرين عضوا.

فضلا عن ذلك وردت عبارة في الفقرة (ب) تتعارض مع المادة ١١٩ من الدستور والمادة الأولى من قانون الإجراءات التنفيذية، وهي(المشكل من أكثر من محافظة أو أقليم) لأنه لا يجوز للأقاليم أن تتحد وفقا للدستور وقانون الأجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم.

الشـــروط التي يجب توافرها في المرشـــح لعضوية المجلس التشريعي الأنتقالي: نص البند أولا من المادة الثالثة عشـر من القانون على وجوب توافر الشروط الواردة في قانون الأنتخابات الأتحادي بمن يرشح لعضوية المجلس التشـريعي الأنتقالــي. وأن القانون النافذ فــي الوقت الحاضر هو قانون الأنتخابات رقم (١٦) لسـنة ٢٠٠٥، وقد حددت المادة السادسة منه الشروط التي يجب أن تتوافر في المرشح بالاتي:

- أن تتوافر فيه شروط الناخب.
- الا يقل عمره عن ثلاثين سنة.
- أن لا يكون مشمولا بقوانين أجتثاث البعث.
- أن لا يكون قد أثرى بشـكل غير مشـروع على حسـاب الوطن والمال العام.
- أن لا يكـون محكوما عليه: بجريمة مخلة بالشـرف وأن يكون معروفا بالسيرة الحسنة.
- أن يكون حاملا لشهادة الدراسةالثانوية أو مايعادلها.
- أن لا يكون عضوا في القوات المسلحة عند الترشيح.

هــذا وتتولى المفوضيــة العليا للأنتخابات الأعداد والأشـراف على الأنتخابات التشريعية للأقاليم (المادة ١٣ ـ ثانيا من القانون).

٢ـ أجتماع المجلس التشريعي الانتقالي: يعقد المجلس التشريعي الأنتقالي جلسته الأولى بناء على دعوة أكبر أعضائه سنا بعد المصادقة على النتائج النهائية للأنتخابات (م١٤ من القانون).

ويبدو أن المشــرع لم يكن موفقا بأيراد عبارة بناء على (دعوة أكبر أعضائه ســنا) وكان الأفضــل أن يلتئم المجلس بحكــم القانون بعد مضي سـبعة أيام على المصادقة على نتائج الأنتخابات لأن العبارة الســابقة تثير أشـكالات فـي التطبيق. وأن الموقــع الملائم لتلك العبارة هـو نص المادة السادسة عشر من القانون (يترأس الجلسة الأولى أكبر الاعضاء سنا).

هــذا ويقــوم المجلس بأنتخاب رئيــس له ونائبين للرئيــس بالأقتراع السري المباشر (م١٧ الفقرة أ).

ويجب على المجلس أن يضع نظاما داخليا ينظم عمله خلال شهرين من أنعقاد أول جلساته (م١٧ الفقرة ب)

٣ـ أعداد مسودة دستور الأقليم: ألزمت المادة (١٢٠) من الدستور الأقليم بوضع دستور له يحدد هيكل سلطات الأقاليم، وصلاحياته، وأليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع أحكام الدسـتور وأسـتنادا على مــا تقــدم قضت المادة (١٨) من قانون أجراءات تكوين الأقاليم أن يشــكل المجلس التشــريعي للأقليم خلال مــدة أقصاها ثلاثون يوما من تأريخ أول جلسة له لجنة مؤقتة من بين أعضــائه لأعداد مسودة الدستور الدائم للأقليم وعلــى اللجنة الأنتهاء من كتابة المســودة خلال مدة أقصاها أربعة أشــهر

من تأريخ تشكيلها، وتعرض على المجلس التشريعي للإقليم لمناقشتها والموافقة عليها بالاغلبية المطلقة، على أن لا يتعارض مع الدستور الأتحادي.

وبعد موافقة المجلس التشريعي على مسودة الدستور يستفتى الناخبون في الأقليم عليها ويكون الأستفتاء ناجحا بموافقة أغلبية المصوتين. وكان الأفضل أن يحدد سقفا زمنيا لطرح المسودة على الأستفتاء بعد أقرارها من قبل المجلس.

هذا وقد تطرح بعض التساؤلات في هذا المقام، مثل حالة عدم أكمال كتابة مسودة الدستور خلال المدة المقررة في القانون فما هو الحل؟ ومن له سلطة تمديد تلك المدة؟ وهل يحل المجلس التشريعي وينتخب مجلس أخر؟

وهل يسري هذا القانون على أقليم كردستان حيث مضى على الأعتراف به دستوريا أكثر من خمس سنوات[1] ولم يُقر دستوراً للأقليم حتى الان! وهذه مخالفة صريحة للمادة ١٢٠ من الدستور، وثمة تساؤل أخر يتعلق بأختصاص المجلس التشريعي، فهل وظيفة المجلس تتحدد بإعداد مسودة الدستور وأقرارها ومن ثم عرضها على الاستفتاء؟ أم له أختصاص تشريعي؟ والحقيقة لم نجد في القانون ذكر لأي أختصاص أخر للمجلس، فضلا عن أن المادة (١٢) من القانون نصت على أن (تستمر مجالس المحافظات والأقاليم المشكلة للأقليم بعملها لحين نفاذ دستور

١- حيث أعترف قانون أدارة الدولة لسنة ٢٠٠٤ بحكومة اقليم كردستان القائمة عند تشريعه، وكذلك اقر دستوره ٢٠٠٥ في البند أولا من المادة ١١٧ منه (أقليم كردستان وسلطاته القائمة، أقليما اتحاديا)

الأقليم الدائم) وهذا يعني أن المجلس مهمته تتحدد بما دون أعلاه. ولذلك نعتقد كان الأفضل أن تناط هذه المهمة (وضع مسودة الدستور وأقرارها) بمجلس المحافظة إذا كان الأقليم يتكون من محافظة واحدة ومن مجالس المحافظات إذا كان الأقليم يتكون من أكثر من محافظة، لاسيما إذا ما علمنا أن تلك المجالس منتخبة من الناخبين في تلك المحافظات بدلاً من أضاعة الوقت في عملية أنتخاب المجلس التشريعي الأنتقالي.

ومن اللافت للنظر أن القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ نص في البند ثالثا من المادة ١٣ منه على أن ((يستمر عمل المجلس التشريعي الأنتقالي للأقليم لحين أنتخاب المجلس التشريعي الدائمي للأقليم)، ونحن نسأل ما هو عمل المجلس التشريعي الذي يستمر فيه؟ إذا كان عمله محددا بوضع مسودة الدستور وأقرارها وعرضها على الأستفتاء وتمت الموافقة عليها وأنتهى الأمر.

فهل يحل محل مجلس المحافظة أو (المحافظات)؟ وإذا كان هذا المقصود يجب أضافة نص إلى القانون يقضي بذلك، لأن المادة (١٢) من القانون قضت بأستمرار مجالس المحافظات بعملها لحين نفاذ دستور الأقليم الدائم، وفي هذه الحالة سيحدث فراغ قانوني، حيث تنتهي ولاية مجالس المحافظات بعد نفاذ الدستور وعليه يجب تحديد الجهة التي تحل محلها لحين أنتخاب المجلس التشريعي للأقليم وفقا لأحكام دستور الأقليم.

أما بالنسبة للأحكام الختامية في القانون، فيلاحظ أن نص المادة (٢٠) منه يقضي على أن (يتم أختيار رئيس المجلس التشريعي للأقليم ونائبيه، وفق أحكام المواد الواردة في هذا القانون).

وهذا النص يناقض أحكام البند رابعا من المادة (١٣) من ذات القانون والـذي يقضي بأن ((ينظم دستور الأقليم سلطاته التشريعية والتنفيذية والقضائية) وكذلك يتعارض مع أحكام المادة (١٢٠) من الدستور الأتحادي لأن أختيار رئيس المجلس التشريعي ونائبيه يتم وفقا لأحكام دستور الأقليم وليس وفق لأحكام هذا القانون.

وكذلك بالنسبة للمادة (٢١) من القانون التي قضت على أن (تبقى القوانين الأتحادية نافذة والقوانين ذات الصلة بصلاحيات المحافظات نافذة ما لـم تصدر قوانين تلغيها أو تعدلها وفقا لأحكام دستور الأقليم وبما لا يتعارض مع الدستور الأتحادي). والتساؤل الذي يثار في هذا المقام هو ما يتعلق بالقوانين الأتحاديـة فالمعروف أن القوانين الأتحادية لا يجوز أن تخالف الدستور الأتحادي وهي أسمى من قوانين الأقاليم، فكيف تعدل القوانين الأتحادية حتى تنسجم مع دستور الأقليم؟

أما بالنسبة للسند الدستوري لهذا القانون فيتحدد بالمادة ١١٨ من الدستور التي ألزمت مجلس النواب بسن هذا القانون، ولا داع للأستناد إلى مواد لا علاقة لها بالجانب الأجرائي لتكوين الأقاليم، وهذا ما ينطبق أيضا على الأسباب الموجبة التي وردت في نهاية القانون.

ثالثا: سلطات الأقليم وأختصاصاته.

للأقليم سلطات ثلاث تتمثل بالسلطة التشريعية، التنفيذية، والقضائية، ولتلك السلطات حق مباشرة تشريع القوانين وتنفيذها والفصل في المنازعات التي تحصل داخل الأقليم، بأستثناء الأختصاصات الحصرية للسلطات الأتحادية وفقا لأحكام الدستور (م١٢١).

ويجب على كل أقليم أن يضع دستورا خاصا به ينظم هيكل سلطات الأقاليم، وأختصاصاتها والعلاقة بينها، على ألا يتعارض مع أحكام الدستور الأتحادي (م١٢٠).

وكماهو معروف فأن عمل السلطات ينحصر في نطاق الأقليم، ولذلك تسمى حكومة الاقليم (حكومة محلية) لأن التشريع الذي يصدر عن السلطة التشريعية في الاقليم يطبق ضمن حدود الأقليم فقط.

والقاعدة المألوفة أن التشريع الأتحادي أعلى من التشريع المحلي، وهذا ماسار عليه دستور سنة ٢٠٠٥ فيما يتعلق بالأختصاصات الحصرية، الا أنه أتجه أتجاه آخر فيما يتعلق بالأختصاصات المشتركة، حيث أعطى العلوية لقانون الأقليم، وهو أتجاه منتقد لأنه يقلل من مكانه القانون الاتحادي فضلا عن عدم أنسجامه مع خصائص نظام الأتحاد المركزي.

وفضلا عما سبق تختص حكومة الأقليم بكل ما تتطلبه أدارة الأقليم وبوجه خاص أنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للأقليم، كالشرطة والامن وحرس ألأقليم.

ويبدو لنا أن عبارة (حرس الأقليم) عبارة مبهمة، إذا ما المقصود بحرس الأقليم؟ وما هي واجباته؟ وإذا كان يقصد به (جيش الأقليم) الذي يحمي حدوده. فنرى أن ذلك التوجه غير صائب ويتناقض مع ما ورد في البند (ثانيا) من المادة (١١٠) من الدستور والذي ينص على أن تختص السلطات الأتحادية حصرا بـ(وضع سياسية الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك أنشاء قوات مسلحة وأدارتها، لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه)

ولذلك نرى الأفضل أن ترفع هذه العبارة من الدستور، وأن يجعل كل ما يتعلق بالقوات المسلحة من أختصاص السلطات الأتحادية حصراً.

الفرع الثاني
المحافظات التي لم تنتظم في أقليم

المحافظة هي (وحدة ادارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من أقضية ونواح وقرى)[1].

وتمنح المحافظات التي لم تنتظم في أقليم الصلاحيات الأدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من أدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الأدارية وينظم ذلك بقانون (البند ثانيا من المادة ١٢٢ من الدستور).

ويلاحظ أن المشرع الدستوري وقع في تناقض واضح فيما يتعلق بصياغة المواد الخاصة بالمحافظات، ففي الوقت الذي يجعل أدارة المحافظة تقوم على أساس اللامركزية الأدارية، يذهب في مواد أخرى ويتبنى اللامركزية السياسية، حيث يمنح المحافظات، اختصاصات الأقاليم نفسها، ومثال ذلك نص المادة ١١٥ من الدستور الذي جعل العلوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم في حالة الخلاف بينها وبين القانون الأتحادي فيما يتعلق بالأختصاصات المشتركة، وهذا يعني أن للمحافظة سلطة التشريع، أسوة بالأقليم، ألا أنه لم ينص على ذلك بشكل صريح وواضح في الفصل الثاني من الباب الخامس الذي يحمل عنوان (المحافظات التي لم تنتظم في إقليم) كما فعل في الفصل الأول الذي يحمل

١- المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور في الوقائع العدد ٤٠٧٠ في ٢٠٠٨/٣/٣١

عنوان (الأقاليم). وقد حسم قانون المحافظات رقم (٢١) هذه المسالة وجعل مجلس المحافظة أعلى سلطة تشريعية (م٢) وأجاز له أصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات (م٧) فيما جعل من المحافظ (الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفيــة) (م٢٤ من القانون) وأجــاز له الأعتراض على قرارات مجلس المحافظة (م٣١ البند أحدى عشر من القانون).

وأن مجلــس المحافظة ينتخب من مواطني المحافظة/ويقوم المجلس بأنتخاب المحافظ من بين أعضاء المجلس، وأن مجلس المحافظة لا يخضع لسـيطرة أو أشـراف أية وزارة وأية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مسـتقلة[١]، ويلاحظ أن قانون المحافظات الجديد أخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب[٢]، ولكن لم يبين آلية هذه الرقابة.

ونـرى أن ما نص عليه الدسـتور وقانـون المحافظـات الجديد هو أقرب إلى اللامركزية السياسـية من اللامركزية الأدارية، وأن تطبيق تلك النصوص سيثير أشكالات عدة.

فضـلا عن ذلك أن القول بوجود سـلطة تشـريعية يجـب أن يرافقه وجود سـلطة تنفيذية مسـؤولة أمام المجلس، فمن هي السلطة التنفيذية في المحافظـة؟ هل تتمثل بالمحافظ ونائبيه وما هـي الحدود التي يقف عندها المشرع المحلي؟

١- م ١٢٢ من الدستور.
٢- م ٢ من القانون.

ويلاحظ أيضا ان الدستور نص في المادة (١٢٣)منه على ان (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون) ومن الجدير بالذكر ان المقصود بالحكومة (السلطات الاتحادية)) وفقا لما ورد في أحكام الدستور وهذا النص جعل الحكومة ألاتحادية في مستوى الهيئات المحلية في المحافظة، وهذا أتجاه غريب.لان التفويض كما نعلم يكون من الاعلى إلى الادنى، فضلا عن ذلك هناك اختصاصات حصرية للحكومة الاتحادية لايمكن ان تفوض الإقليم أو المحافظات التي لم تنتظم في إقليم بمباشرتها.



المصادر

أولا: المصادر باللغة العربية

١- د. أبراهيم درويش:

الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩

النظام السياسي، دار النهضةالعربية، القاهرة، ١٩٧٨.

٢- احمد كمال ابو المجد، الرقابة على دستورية القوانين، القاهرة ١٩٦٠.

٣- أحمد فوزي، عبد الكريم قاسم وساعاتة الاخيرة، الدار العربية للطباعة، بغداد، ١٩٨٩.

٤- د. أسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، بغداد، ١٩٦٠.

٥- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٤٩.

٦- د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، مؤسسة الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٨١.

٧- د. ثروت بدوي:

القانون الدستوري وتطور الانظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١.

ثورة ٢٣يوليو، دار النهضة العربيه، القاهرة١٩٧٠

النظم السياسية، وتطور النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥.

٨- د.حميد حنون خالد، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، القاهرة، ١٩٨١.

الانظمة السياسية، مطبعة الفائق /بغداد /٢٠٠٨

٩ - د.حمدي عبد الرحمن، مبادئ القانون، المكتب المصري الحديث، القاهرة، ١٩٧٤.

١٠- د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٩.

١١- د. سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية ١٩٧٦.

دراسة في النظم الانتخابية، مركز البحوث البرلمانية، القاهرة /٢٠٠٢.

١٢- د. سعد عصفور، المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠.

١٣- د. سليمان الطماوي، التطور السياسي للمجتمع العربي، دار الفكر العربي، ١٩٦١

١٤- د. شمران حمادي، النظم السياسية والدستورية في الشرق الاوسط مطبعة الارشاد /بغداد، ١٩٦٤.

١٥- د. طعيمة الجرف، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة ١٩٦٤.

نظرية الدولة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة ١٩٧٣.

١٦- عارف الحمصاني، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الكتب والمطبوعات الجامعة، دمشق ١٩٦٣.

١٧- د.عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، دار المعارف، القاهرة، ١٩٦١.

١٨- د. عبد الرحمن البزاز، محاضرات عن العراق، من الاحتلال حتى الاستقلال، معهد الدراسات العربية القاهرة /١٩٦٣.

١٩- د. عبد الحميد حشيت، ثورة ٢٣ يوليو، مكتبة القاهرة الحديثة ١٩٦٨/.

٢٠- عبد الرزاق الحسني، الثورة العراقية الكبرى، مطبعة العرفان بيروت، ١٩٦٥.

٢١- د. علي غالب العاني، القانون الدستوري، بغداد/١٩٧٧.

٢٢- د. غازي فيصل، نصوص دستور جمهورية العراق لسنه٢٠٠٠. في الميزان، موسوعة الثقافة والقانون لسنه٢٠٠٨.

٢٣- د.فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥.

٢٤- د. كمال الغالي، القانون الدستوري، دمشق /١٩٧٣.

٢٥- د. مجيد خدوي، نظام الحكم في العراق، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٤٦.

٢٦- د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، القاهرة، ١٩٧٨.

٢٧- د. محمد كامل ليلة، محاضرات في المجتمع العربي، مطبعة نهضة مصر ١٩٦٠.

النظم السياسية دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١.

مبادئ القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤.

٢٨- محمد مظفر الادهمي، المجلس التأسيسي العراقي، بغداد، ١٩٧٢. رسالة ماجستير

٢٩- د. محمد فتوح عثمان، رئيس الدولة في النظام الفدرالي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٧.

٣٠- د.محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨.

٣١- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية مطبعة شفيق، بغداد، ١٩٦٦.

القانون الدستوري، نظرية الدولة، دار القادسية بغداد، ١٩٨١.

القانون الدستوري، نظرية الدستور، دار القادسية، بغداد، ١٩٨١.

٣٢- د. نعمة السعيد، النظم السياسية في الشرق الاوسط بغداد، ١٩٧٨.

٣٣- د. نوري لطيف، القانون الدستوري، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٦.

٣٤- د. يحيى الجمل، الانظمة السيسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩.

ثانيا: المصادر المترجمة

١- المربليشكه، حكومة المانيا المعاصرة، ترجمة محمد حقي، مكتبة الانجلو مصرية، القاهرة، ١٩٨٣.

٢- برنداندرسل، حكمة الغرب، ترجمة د. فؤاد زكريا، مطابع الرسالة، الكويت ١٩٨٣.

٣- بول بريمر، عام قضية في العراق، ترحمة عمر الأيوبي، دار الكتاب العربي، بيروت، ٢٠٠٦.

٤- جيروم أ. بارون، الوجيز في القانون الدستوري، ترجمة محمد مصطفى غنيم، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٩٨.

٥- جورج أرثر، الحكومة الاتحادية في سويسرا، ترجمة د. محمد فتح الله الخطيب، مكتبة الانجلو مصرية القاهرة، ١٩٦٦.

٦- روبرت بوي، دراسات في الدولة الاتحادية، ترجمة وليد الخالدي، بيروت، ١٩٦٦.

٧- هارولد زينك، نظام الحكم والسياسة في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة محمد صبحي، بيروت ١٩٥٨.

ثالثا: البحوث والمقالات

١- د. حميد حنون خالد.

قراءة في قانون إدارة الدولة العراقية، مجلة العلوم القانونية كلية القانون جامعة بغداد العدد الأول لسنة ٢٠٠٥.

العلاقة بين الرئيس الأمريكي والكونجرس، مجلة الحقوق، كلية الحقوق جامعة النهرين العدد ١٩ لسنة ٢٠٠٧.

السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية - كلية القانون جامعة بغداد، العدد الأول لسنة ٢٠٠٩.

- الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية، مجلة العلوم القانونية – جامعة بغداد العدد الثاني سنة ٢٠٠٤.

٢- د. عبد الحسين شعبان، رؤية في مشروع الدستور العراقي الدائم، مجلة المستقبل العربي العدد(١٠) لسنه٢٠٠٥.

٣- د. عصام العطية، مدى مسؤولية القوات المتعددة الجنسيات عن تعويض الأضرار المدنية في العراق، مجلة العلوم القانونية كلية القانون جامعة بغداد، العدد الثاني لسنة ٢٠٠٨.

رابعا: الوثائق

١- الدساتير العراقية (١٩٢٥، ١٩٥٨، ١٩٦٣، ١٩٦٨، ١٩٧٠، ٢٠٠٤، ٢٠٠٥).

٢- قانون أنتخاب مجلس النواب رقم ٥٣ لسنة ١٩٥٦.

٣- قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠.

٤- قانون المجلس الوطني رقم ٢٩ لسنة ١٩٩٥.

٥- النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة ١٩٩٥.

٦- قانون الأنتخاب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥

٧- قانون المحكمة الأتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥.

٨- قانون الجمعية الوطنية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥.

٩- قانون أستبدال مجلس النواب رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ المعدل لسنة ٢٠٠٧.

١٠- قانون مجلس النواب رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٧

١١- النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧.

١٢- قانون الأجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.

١٣- قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

١٤- قرارات مجلس الأمن الدولي بعد غزو الكويت (القانون الدولي وأزمة الخليج) كلية القانون – جامعة بغداد – ١٩٩٢.

١٥- الأتفاقية بين مجلس الحكم وسلطة الأئتلاف لسنة ٢٠٠٣.

١٦- تقرير الشرق الأوسط رقم ١٩ (التهديد الدستوري في العراق) مجلة المستقبل العربي العدد (١٠) لسنة ٢٠٠٥.

خامساً – المصادر باللغة الأنكليزية

1- Anderson " William".The national government of the united states , NewyorK , Henry Holt company 1941

2- Halayya M. An Introducıon to political Science Bombay, Asia publishing house, 1967.

3- Peaslee (Amofe J.) Constiution of nations, Martinus Nijhoff , the Hague, Netherland 1970.

4- Thmpson "William R" Regime Vulnerability and the Military Coup , Comprative Politics, Volume 7, Number 4, July 1971.

5- United states government Manual, 1979. 1980.

Washington government Printing office, & the Federal Register.

المحتويات

الباب الأول: نظرية الدولة

الفصل الأول: أصل الدولة

الفصل الثاني: الدولة وأركانها

الفصل الثالث: أنواع الدول

الباب الثاني: نظرية الدستور

الفصل الأول: مصادر القواعد الدستورية

الفصل الثاني: مفهوم الدستور

الفصل الثالث: تعطيل وإنهاء القواعد الدستورية

الباب الثالث: التاريخ الدستوري للعراق

الفصل الأول: الأوضاع الدستورية في العراق قبل صدور دستور ١٩٢٥ وبعد إقامته

الفصل الثاني: دساتير العراق في ظل النظام الجمهوري من سنة ١٩٥٨ حتى الاحتلال الأمريكي للعراق في ٢٠٠٣/٤/٩

الفصل الثالث: النظام السياسي والدستوري في العراق بعد الاحتلال الأميركي